



POLITIET
POLITIDIREKTORATET

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
16/7600

Vår referanse:
201604823-57 008

Sted, Dato
Oslo, 30.11.2017

HØRINGSSVAR - NOU 2016: 24 NY STRAFFEPROSESSLOV

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets brev av 5. desember 2016, hvor Straffeprosessutvalgets utredning NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov er sendt på høring. Høringsfristen utløp 6. juni 2017. Fristen ble etter avtale med departementet utsatt til 1. desember 2017.

Vedlagt følger Politidirektoratets hørings svar til NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov.

Med hilsen


Odd Reidar Humlegård

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14/16

Tlf: 23 36 41 00
Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950
Giro: 7694.05.02388
www.politi.no



POLITIET
POLITIDIREKTORATET

Høringsuttalelse fra Politidirektoratet

NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

Innhold

Innledning	8
Kort om Politidirektoratets høringsvar	8
Overordnede synspunkter	8
Særlig om økonomiske og administrative konsekvenser	11
Kapittel 6 – Informasjons- og kommunikasjonsteknologi	13
6.2 Betydningen av teknologi for straffesaksbehandlingen og lovutformingene	13
6.3 Saksbehandlingssystemer	14
6.4 Kommunikasjon i straffesaksbehandlingen	16
6.4.2 Informasjonssikkerhet	16
6.4.3 Kommunikasjon med domstolene	17
6.4.4 Elektronisk forkynning	17
6.4.5 Fjernavhør og fjernmøte	17
6.5 Lyd- og bildeopptak	17
6.5.2 Lyd og bildeopptak av politiavhør	17
6.5.3 Opptak under rettsmøter	18
6.5.4 Særlig om bruk av lyd- og bildeopptak under hoved- og ankeforhandling ..	18
Kapittel 8 – Påtalemyndigheten og dens virksomhet	19
8.1 Innledning	19
Påtalemyndighetens oppgaver. Straffeløshetsplikten	19
8.2 Organiseringen av påtalemyndigheten	19
8.2.1 Påtalemyndighetens uavhengighet	19
8.2.2 Den høyere påtalemyndighet	20
8.2.3 Påtalemyndigheten i politiet	21
8.2.4 Spesialenheten for politisaker	24
8.2.6 Særlig om instruksjons- og omgjøringsmyndighet internt i påtalemyndigheten	24
8.3 Grunnleggende trekk ved påtalemyndighetens virksomhet	26
8.4 Fordeling av kompetanse mellom påtalemyndighetens ulike nivåer mv.	26
8.4.1 Påtalekompetanse	26
8.4.2 Adgang til å møte for domstolene	28
8.4.3 Ankekompetanse	29
8.4.4 Fordeling av kompetanse mellom påtalemyndighetens tjenstepersoner i politiet	29
Kapittel 9 – Mistenkte og forsvareren	32
9.2 "Mistenkte" og "siktete"	32
9.3 Vernet mot tvungen selvinkriminering	33
9.4 Retten til representasjon	34
Gjeldende rett og innledningsvis om utvalgets forslag	34

9.4.3.2	Utvidet rett til forsvarer i politiavhør – § 3-12, rett til forsvarer under hele saken – § 3-11, og avkall på forsvarer – § 3-21	35
9.4.3.4	Rett til forsvarer ved pågrepelse, fengsling og illeggelse av begrensninger i bevegelsesfriheten.....	49
9.4.3.5	Forsvarer under hovedforhandling og ved forenklet behandling	50
9.4.3.8	Bruk av faste forsvarere, og fritt forsvarervalg – § 3-6 og § 3-22	52
Kapittel 10 – Fornærmede, etterlatte, skadelidte og bistandsadvokaten.....		54
10.3.1	Partsstatus	54
10.3.3	Bør alle fornærmede og etterlatte ha selvstendige rettigheter?	54
10.3.4	I hvilke saker skal fornærmede og etterlatte ha krav på bistandsadvokat?	55
10.3.6 – 10.3.9	Begrenset oppnevning av bistandsadvokat. Pålegg om felles bistandsadvokat. Koordinerende bistandsadvokater. Bruk av faste bistandsadvokater	57
	Særlig om bistandsadvokatens oppgaver - § 4-5	57
Kapittel 12 – Innsyn		59
1	Innledning.....	59
1.1	Om denne delen av høringsuttalelsen	59
2.	Terminologi og systematikk utvider innsynsretten	60
2.1	Terminologi – fra "sakens dokumenter" til "sakens opplysninger"	60
2.2	Systematikk og systematikkens betydning	61
3	Gjenstanden for innsyn	61
3.1	Innsynsgjenstanden etter utkastets § 6-1 (2) og behovet for endringer	61
3.2	Forslag til ytterligere begrensninger i innsynsgjenstanden – unnta opplysninger om skjulte tvangsmidler på etterforskningsstadiet og § 3-25-tiltak	65
3.3	Begrensninger i innsynsgjenstanden – adgang for politi og påtalemyndigheten til å vurdere relevans	66
3.4	Avgrense innsynsgjenstanden mot andre saker	67
4.	Innsyn for enhver – § 6-3	67
5.	Unntak fra innsynsretten forut for tiltale – § 6-4	68
5.1	Behov for regulering av taushetsløfte fra bistandsadvokat for tilgang til sakens opplysninger.....	68
5.2	Unntak fra innsynsrett for dokumenter som har vært fremlagt i rettsmøte hvor innsynsretten har vært vurdert	69
5.3	Feil henvisning i § 3-25 – ment å omfatte § 21-3 istedenfor § 21-2?	69
5.4	Klausulering og underrettningsplikten i § 14-10	69
6.	Unntak fra innsynsrett i tvangstiltak som ikke er iverksatt – § 6-7	70
7.	Unntak fra innsynsrett for opplysninger fremlagt som grunnlag for hemmelig tvangstiltak – § 6-8	70
7.1	Generelle merknader	70
7.2	Bør § 6-8 omfatte ordinære tvangsmidler?	71
7.3	Bevisforbud for opplysninger omfattet av § 6-8.....	71

7.4	Feil henvisning i § 3-25 – ment å omfatte § 21-3 istedenfor § 21-2?	72
8.	Adressat for innsynsbegjæring – § 6-9 (1)	72
9.	Gjennomføring av innsyn – § 6-10	72
10.	Saksbehandling ved begjæring om å nekte innsyn – § 6-11.....	73
Kapittel 13 – Bevis.....		74
13.2	Alminnelige bevisregler	74
13.2.2.1	Forsvarlig avgjørelsesgrunnlag, kontradiksjon og bevisåndtering	74
13.2.2.2	Bør det gis nærmere regler om lagring av bevis?	75
13.2.5	Rettens ansvar for sakens opplysning	75
13.2.7	Beviskrav	76
13.2.8	Uskyldspresumsjonen	78
13.3	Bevisforbud	78
13.3.3	Nøytralitetsprinsipper	78
13.3.4.2	Bevisforbud ved yrkesmessig taushetsplikt – alminnelig utstrekning	81
13.3.4.4	Bevisforbud ved rettstridig ervervede bevis	84
13.3.6	Om alminnelig kjente opplysninger.....	86
13.4	Forklaringsfritak.....	87
13.4.1	Pålegg om forklaring og utlevering av bevis ved fare for straff	87
13.4.2	Bør barn ha rett til å avstå fra å forklare seg mot nærstående?.....	88
13.4.3	Pressen og massemedia	90
13.5	Forklaringer og behovet for kontradiksjon og krysseksaminasjon	92
13.5.2	Betydningen av mistenktes rett til kontradiksjon og krysseksaminasjon	92
13.5.3	Særlig om forklaringer fra barn og andre sårbare personer – spørsmålet om tilrettelagte avhør "skal" eller "skal som regel" gjennomføres for barn og andre sårbare personer – § 10-7 (1).....	92
	Særlig om varsling til mistenkte og forsvarers tilstedeværelse – § 10-7 (3) og § 3-15	93
	Særlig om avspilling av tilrettelagt avhør under hoved- og ankeforhandling – § 10-9 (2)	95
13.6	Sakkyndige	96
13.6.3.4	Mandat	96
	Særlig om vitners forklarings- og møteplikt for politiet – § 9-2 (2) og § 10-1.....	97
	Særlig om innkalling til avhør – § 10-2.....	99
	Særlig om informasjon om nærstående rettigheter når man selv er mistenkt – § 10-4 (2) jf. § 8-5	99
	Særlig om sikring av politiforklaringer på lyd- og bildeopptak – § 10-8.....	100
Kapittel 14 – Etterforskning og tvangstiltak		102
14.2	Alminnelige regler om etterforskning	102
14.2.1	Formålet med etterforskningen – avverging av straffbare handlinger	102
14.2.1	Formålet med etterforskningen – undersøkelsessaker.....	102

14.2.2	Ansaret for og styringen av etterforskingen	103
14.2.4.2	Tidsbruk og fremdrift i etterforskingen	104
	Underretning – § 13-6	104
14.2.3	Vilkår for etterforsking – § 13-2 (1)	105
14.3	Grunnvilkår og fellesregler for tvangstiltak	106
14.3.1 og 14.3.2	Tvangsmiddelbegrepet. Terminologivalg – "tvangsmiddel" eller "tvangstiltak".	106
14.3.3 og 14.3.4	Mistanke- og kriminalitetskrav. Krav til forholdsmessighet: egnethet, nødvendighet og proporsjonalitet	106
14.3.5	Beslutningsmyndighet	107
	Særlig om biometrisk autentisering – § 14-6 (2)	112
	Underretning om tvangstiltak. Utsatt eller unnlatt underretning – § 14-10	113
14.4	Meldeplikt, pågrepelse og fengsling mv.	117
14.4.1	Oppbygningen av utkastet kapittel 15 og betydningen av minsteinngrepsprinsippet	117
14.4.2	Kausjon	118
14.4.3	Elektronisk kontroll	119
14.4.5	Varetektsfengsling	120
	Innledende merknader	120
	Kriminalitetskrav, fengslingsurrogater og det prinsipielle ved varetektsfengsling .	123
	Varetektsfengsling ved bevisforspillelsesfare – kvalifisert krav til bevisforspillelsesfare	129
	Varetektsfengsling ved bevisforspillelsesfare – absolutt fengslingsfrist	131
	Bruk av restriksjoner ved bevisforspillelse – isolasjon	136
	Varetektsfengsling – gjentakelsesfare	142
	Særlig om pågrepelse og fengsling av mistenkte for å sikre fremstilling – § 15-7 ..	145
	Særlig om fengsling av mistenkte under 18 år – § 15-11	145
	Særlig om beslutningsmyndighet og adgang til rettslig prøvning – § 15-13	146
	Særlig om underretning til nærstående om pågrepelse og fengsling – § 15-14	147
	Særlig om løslatelse eller fremstilling for fengsling – § 15-15	147
	Særlig om maksimal fengslingsperiode på 8 uker - § 15-16 (3)	149
	Særlig om fortsatt fengsling ved hovedforhandling etter dom – § 15-17 (1) bokstav b	150
	Særlig om tvangstiltak ved gjenåpning av straffesak – § 41-20	150
14.5	Personundersøkelse og psykiatrisk undersøkelse	151
14.6	Kroppsundersøkelse og identifiseringstiltak mv.	152
14.7	Ransaking og undersøkelse av ting	160
	Ransaking av mistenktes person og bolig mv. – § 18-1	160
	Ransaking av andre enn mistenkte – § 18-2	161
	Ransaking av boliger mv. i et større område – § 18-3	162

Ransaking av offentlige tilgjengelige bygninger og utendørsarealer – § 18-4.....	162
Hemmelig ransaking – § 18-5	163
Gjennomføring av ransaking - § 18-6.....	163
Undersøkelse av ting – § 18-7	164
Avsperring av steder og pålegg – § 18-8	165
Ransaking av redaksjonslokale – hvem har beslutningskompetanse?	166
14.8 Beslag og utleveringspålegg	166
Beslag av bevis og ting som kan inndras eller utleveres. Rettslig kontroll – § 19-1	166
Hemmelig beslag og hemmelig utleveringspålegg – § 19-2 og § 19-8	172
Bortfall av beslag – § 19-4	173
Inndragning besluttet av påtalemyndigheten – § 19-5	173
Sikringspålegg – § 19-6	174
Utleveringspålegg og pålegg med virkning for fremtiden – § 19-7	175
14.9 Inngrep i kommunikasjon mv.	175
Innledende merknad	175
Innhenting av opplysninger om kommunikasjonsinnretninger. Avbryting av kommunikasjon – § 20-1.....	176
Avlytting og avlesing av kommunikasjonsinnretning. Identifisering av innretning – § 20-2	177
Dataavlesing – § 20-4.....	178
Opphør av avlytting og opptak på grunn av bevisforbud mv. Sletting – § 20-5.....	179
Lagring. Sletting og sperring av opplysninger etter endelig avgjørelse – § 20-6....	187
Taushetsplikt og adgang til å benytte informasjon – § 20-7	188
Underretning til personer som har vært underlagt kommunikasjonskontroll – § 20-8	188
14.10 Observerende, kontrollerende og påvirkende metoder	189
Innledende merknad	189
14.10.3 Spaning	190
14.10.4 Teknisk sporing.....	193
14.10.5 Skjult kameraovervåkning.....	194
14.10.6 Infiltrasjon	196
14.10.7 Påvirkning av hendelsesforløp og bevisprovokasjon	200
Særlig om beslutningsmyndighet.....	201
14.11 Inngrep i mistenktes formue. Heftelse og båndlegging	202
14.12 Kontakt- og oppholdsforbud	203
Kapittel 15 – Internasjonalt samarbeid	206
Kapittel 16 – Påtalevedtak	208
16.2 Frist for påtalevedtak.....	208
16.3 Påtaleunntatelse.....	210

16.4	Henleggelse når forfølgning ikke er i det offentlige interesse	211
16.5	Særlig om henleggelse av kapasitetsgrunner	211
16.6	Påtalebegjæring som vilkår for forfølgning	213
16.8	Særlig om straffetilsagn (plea bargaining)	213
Kapittel 17 – Generelle regler om rettens saksbehandling og avgjørelser		217
17.1	Dommerstyrt saksbehandling	217
17.3	Det faktiske grunnlaget for rettens avgjørelser	217
17.3.4	Det faktiske grunnlaget for silingsavgjørelser	217
17.4	Rettens tilgang til og bruk av sakens dokumenter	218
17.6	Anklageprinsippet. Rettens forhold til partenes krav og påstander mv.	220
17.6.3	Enkeltstående rettergangsskritt på etterforskningsstadiet	220
17.6.4	Forholdet mellom tiltalebeslutning og dom	221
17.6.5 og 17.6.6	Rettens forhold til partenes krav. Rettens forhold til påtalemyndighetens straffepåstand	221
	Særlig om frafall av tiltalen – § 32-3 (3)	222
	Særlig om utkastets § 31-1. Behandling i rettsmøte. Fjernmøte	223
	Særlig om utkastets § 31-2. Innkalling til og varsling av rettsmøte	224
	Særlig om utkastets § 31-3. Utgiftsdekning og møtegodtgjørelse	225
Kapittel 18 – Tingrettens behandling av straffekravet		226
18.1	Forberedelse til hovedforhandling	226
18.1.1 og 18.1.2	Oversikt. Ulikebehandlingsspor for små og store saker?	226
	Særlig om § 34-1 (1) bokstav b og (2). Påtalemyndighetens oversendelse til retten	227
18.1.3	Tilsvaret	228
18.1.4	Rettens plan for behandling	229
18.1.5	Saksforberedende rettsmøte	229
18.1.7 – 18.1.9	Skriftlig redegjørelse. Felles saksfremstilling. Sluttinnlegg	230
18.1.10	Særlig om frist for hovedforhandling og forhåndsberamning	231
18.2	Hovedforhandling	231
18.2.1 - 18.2.4	Saksstyring under hovedforhandlingen. Muntlige hovedforhandling mv. Skriftlig bevisføring. En begrenset adgang til å presentere bevis under innledningsforedraget	231
18.2.5	Rekkefølgen av tiltaltes og fornærmedes forklaring	232
Kapittel 20 – Anke		234
20.4.4.3	Bør en rett til ubetinget ankeprøving i såkalte seksårssaker videreføres?	234
20.4.4.5	Kravet til skriftlig begrunnelse	234
Kapittel 23 – Militære straffesaker		236
Kapittel 25 – Sivile krav		238
25.2	Fellesbehandling av straffekrav og andre krav - ensrettingsprinsippet	238

25.4.2 og 25.4.5 Påtalemyndighetens informasjonsplikt under etterforskingen og Frister – § 43-4 (2) og § 43-7 (3).....	239
Særlig om krav til begjæring om behandling av sivilt krav – utkastets § 43-6 (1) bokstav a – c	240
Kapittel 26 – Sakskostnader	242
Kapittel 27 – Erstatning etter straffeforfølgning	245
27.5 Prosessuelle spørsmål ved krav om erstatning etter straffeforfølgning	245
27.5.1 Påtalemyndighetens rolle	245
Kapittel 28 – Økonomisk og administrative konsekvenser	246
28.1 Innledning.....	246
28.2 Konsekvenser – generelt.....	246
Sammenfatning av lovforslagets virkninger.....	247
Samfunnsøkonomiske virkninger av lovforslaget	247
28.2.3 Opplæring i ny lov	250
28.3 Konsekvenser – IKT.....	252
Betydningen av endringer i IKT-støtte i straffesakssporet	252
Særlig om konsekvenser av elektronisk arkivering av straffesaksopplysninger	253
Vedlegg.....	255

Innledning

Kort om Politidirektoratets hørings svar

Straffeprosessutvalgets (heretter kalt utvalget) forslag til ny straffeprosesslov er omfattende. Høringen er viktig for politiet, da forslaget treffer politiet bredt og har stor betydning for politiets arbeid. Politidirektoratets hørings svar er derfor forholdvis omfattende og omhandler mange av områdene i forslaget. Politidirektoratet har imidlertid prioritert de områdene i forslaget som anses mest relevant og har størst betydning for politiet og påtalemyndigheten i politiet.

Politidirektoratet har forelagt høringen for alle politidistrikt og særorgan, Politihøgskolen, Politiets fellestjenester, Politiets IKT-tjenester, Nasjonalt ID-senter, Sysselmannen på Svalbard og Grensekommisariatet. Alle mottatte innspill følger vedlagt dette hørings svaret. Grunnet høringens omfang har Politidirektoratet i hørings svaret kun innarbeidet deler av de mottatte innspillene. Det presiseres derfor at alle mottatte innspill er vedlagt i sin helhet, og departementet oppfordres til å gjennomgå disse.

Innledningsvis i hørings svaret vil Politidirektoratet knytte noen overordnede synspunkter til forslaget, herunder til de økonomiske og administrative konsekvensene. Deretter behandles de enkelte punktene i utredningen og lovutkastet (heretter kalt utkastet). Politidirektoratet har funnet det hensiktsmessig å følge kapittelinnvidlingen i utredningen, og kommentere på underpunktene i de ulike kapitlene i den grad det har vært mulig. Dette gjelder med unntak av kapittel 12.

Overordnede synspunkter

Formålet med straffesaksbehandlingen er å bidra til redusert kriminalitet gjennom allmenn- og individualprevensjon. For å kunne oppnå dette, må straffeprosessloven ikke bare være bygget over hensynet til rettssikkerhet, men også effektivitet og tillit til prosessordningen. Selv om disse hensynene kan stå mot hverandre, vil det gjerne være en innbyrdes avhengighet mellom dem om målet med straffeprosessen skal nås på en god måte.

Rettsikkerhet oppfattes normalt som at uskyldige ikke skal straffes, og at prosessreglene er slik utformet at mistenkte ikke utsettes for større inngrep fra myndighetens side enn det som er nødvendig, akseptabelt og i tråd med internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. Kjernen i begrepet er imidlertid vernet om den personlige integritet og sikkerhet. Sentralt står beskyttelsen av den enkeltes liv, helse og eiendom. Retten til ikke å bli plaget av andre og være i fred er også en side ved rettssikkerhetsbegrepet.¹ I Rt. 2013 s. 588 ble staten domfelt for ikke å ha sikret en fornærmet fra forfølgelse av en mistenkt som ikke overholdt besøksforbud og fremsatte trusler.

Det må foretas en balansert avveining mellom effektivitet og rettsikkerhet. En prosessordning som ikke er effektiv, reduserer muligheten for oppklaring, ivaretar ikke de involverte partenes rettssikkerhet og er heller ikke tillitvekkende. Dette vil også kunne gå utover borgernes trygghetsfølelse. En befolkning som ikke har tro på prosessordningen og resultatene av denne, vil kunne falle hen til selvjustis.

¹ Se Ragnar L. Auglend og Henry John Mæland, Politirett 3. utgave, side 261 om rettssikkerhetsbegrepet i politiloven § 1 annet ledd.

Politiet både oppretter straffesaker, etterforsker disse, avgjør om det skal reises tiltale og aktorerer de fleste sakene for domstolene. I 2016 ble det anmeldt over 330.000 straffesaker. Majoriteten av disse behandles kun av politiet uten involvering av verken Den høyere påtalemyndighet eller domstolene. Følgelig er straffeprosessloven et sentralt og viktig verktøy for politiet.

I løpet av de senere årene er utviklingen mot et mer kompetanse-, kvalitets-, service-, og samarbeidsorientert politi med fokus på brukerne brakt videre. Et viktig skritt var forbedringene som kom i kjølvannet av politireformen i 2000. Dette videreføres nå gjennom den pågående nærpolitireformen som bygger på en analyse av hvilke tiltak som må settes i verk for å gjøre politiet bedre rustet til å møte fremtidens utfordringer. Et av målene med reformen er at borgerne skal få en mer lik tjeneste uavhengig av hvor de bor i landet.

I forbindelse med vedtakelsen av nærpolitireformen, ble det konstatert betydelige svakheter på straffesaksområdet. Et av målene med politireformen er at kvaliteten på politiets straffesaksarbeid skal forbedres, andelen straffesaker som oppklares skal økes, og saksbehandlingstiden skal reduseres. Etterforskningsmiljøer skal samles og styrkes for å kunne håndtere det nye kriminalitetsbildet. Politiets straffesaksbehandling skal være effektiv, tillitsvekkende og ivareta de involvertes rettssikkerhet og personvern.

Når et straffbart forhold anmeldes, skal etterforskning iverksettes snarest mulig. På et åsted skal etterforskningen normalt utføres og om mulig ferdigstilles av polititjenestepersonen på stedet. For å møte disse kravene har Politidirektoratet iverksatt flere tiltak. Politidirektoratet og Riksadvokatembetet kom i 2016 med Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet, gjerne kalt Etterforskningsløftet, og flere av disse tiltakene er i ferd med å bli implementert i politietaten, slik som Politiarbeid på stedet, en støttefunksjon kalt Felles straffesaksinntak, årlig opplæring for politiets påtalejurister og etterforskere og beredskapsplanverk for å kunne håndtere store hendelser i straffesakssporet.

For politietaten er det viktig at en ny straffeprosesslov støtter opp under disse tiltakene.

Gjeldende straffeprosesslov fungerer etter Politidirektoratets vurdering godt. Imidlertid tar ikke gjeldende rett i tilstrekkelig grad hensyn til den digitale utvikling. Regelverket er ikke tilpasset elektronisk signatur verken i kommunikasjon mellom straffesakens parter eller på anmeldelsesstadiet. Siden gjeldende straffeprosesslov ble vedtatt, har det blitt gjennomført en rekke lovrevisjoner. Bestemmelsenes tilgjengelighet varierer noe, hvilket taler for en ny lov. Fra politiets side er det for eksempel behov for en klarere regulering av etterforskning av ulykkestilfeller. I dag fremgår det ikke klart i lovverket hvilke etterforskningsskritt som kan utføres i slike tilfeller. Politiet har behov for en verktøykasse av tvangsmidler for å kunne møte et kriminalitetsbilde i endring, hvilket har ført til en rekke viktige lovendringer de senere årene.

I straffeprosesslovutvalgets mandat er det særlig pekt på at en ny straffeprosesslov skal møte et kriminalitetsbilde i endring, organisert saksforberedelse og sterkere dommerstyring. Departementet har angitt noen særlige tema som utvalget bør vurdere, blant annet bør innsynsreglene underkastes en helhetlig vurdering av utvalget. Det fremheves også at en ny straffeprosesslov bør gi et dekkende uttrykk for de menneskerettslige forpliktelser Norge er bundet av.

Etter vårt syn har utvalget, gitt den tid de hadde til rådighet, avgitt en utredning som gir et godt grunnlag for den videre lovgivningsprosess. Politidirektoratet er i det vesentlige enige i den lovtekniske utformingen loven har fått. Loven samler og klargjør regelverket for blant annet sakens parter og aktører, og er bygget opp i tråd med straffesakens gang, og tvangstiltakene er plassert hensiktsmessig i forhold til hverandre. Forslaget møter mange av de utfordringer som et moderne samfunn med endret kriminalitetsbilde

står overfor. At det legges opp til en digitalisering av straffesakskjeden og økt bruk av fjernmøter, fremstår som positivt. Imidlertid synes det som at utredningen særlig fokuserer på domstolsbehandlingen fremfor etterforskningsfasen.

Politidirektoratet etterlyser enkelte viktige reguleringer av betydning for politiet etterforskning. For eksempel er det i dag ikke mulig for politiet å oppbevare DNA fra blant annet avdød fornærmet i saker som er avgjort. I en del tilfeller vil det være nødvendig å oppbevare dette for en eventuell gjenopptakelse av saken. Av denne grunn foreslår Politidirektoratet at det åpnes for dette i straffeprosessloven. I den daglige tjeneste gjør politiet ofte bruk av metoden "Tegn og symptomer", som innebærer undersøkelse av en person med henblikk på å avklare eventuell narkotikabruk. Det er i dag uklart hvor denne metoden hjemles. I en ny straffeprosesslov bør dette avklares.

De senere år har det vært foretatt en rekke lovrevisjoner i straffeprosessloven. Fra Politidirektoratets side stilles det spørsmålstegn ved de forslag som reverserer nylig gjennomførte lovendringer, og som etter vår oppfatning fungerer godt.

Siden oktober 2015 gjennomføres avhør av barn og andre sårbare personer uten at mistenkte orienteres eller at forsvarer deltar i avhøret. Utvalget foreslår i prinsippet å gjeninnføre den tidligere ordningen uten at det er påpekt klare behov og uten at det er gjennomført noen evaluering av ordningen. Gjeldende regelverk om tilrettelagte avhør gjør at denne typen avhør gjennomføres raskere enn før og kvaliteten på beviset styrkes.

Under henvisning til behovet for å forenkle prosessen knyttet til utsatt underretning ved beslag og utleveringspålegg, fant lovgiver sommeren 2016 å ville gi påtalemyndigheten kompetanse til å beslutte utsatt underretning. Dette lå tidligere til retten. Utvalget har uten begrunnelse ikke foreslått disse reglene videreført. En reversering her innebærer økt ressursbruk for påtalemyndigheten i politiet og for domstolene.

De skjulte metodene har de senere år vært gjenstand for stadige revisjoner. I lovutvalgets mandat fremgår det at departementet legger til grunn at innholdet i reglene i all hovedsak er tilfredsstillende etter de siste endringer, og mandatet omfatter i utgangspunktet ikke disse reglene. Mange av utkastets bestemmelser stiller strengere vilkår for bruk av de skjulte metodene sammenliknet med gjeldende rett. Dette vil redusere politiets mulighet for bekjempelse av kriminalitet. Slik Politidirektoratet forstår motivene, synes dette å være utilsiktede endringer.

I mandatet er det fremhevet at ny straffeprosesslov må gi et dekkende uttrykk for de krav som følger av de folkerettslige forpliktelser, herunder Den europeiske menneskerettighets konvensjon (EMK). Etter Politidirektoratets oppfatning har utvalget fremmet forslag som går lengre enn det som kan utledes av EMK, uten tilstrekkelig begrunnelse.

Politidirektoratet vil her særlig trekke frem mistenktes rett til forsvarer under avhør. Etter forslaget skal mistenkte ha rett til offentlig oppnevnt forsvarer i avhør når det kan bli tale om reaksjon i form av samfunnsstraff, ungdomsstraff eller ubetinget fengsel. Den foreslåtte regel vil i betydelig grad redusere flere av de tiltak som er satt i gang i forbindelse med politireformen. Politiet skal i dag i størst mulig grad etterforske saker ferdig på åstedet. Uten mulighet til å ta avhør av mistenkte, vil dette ofte ikke kunne gjennomføres. Mistenkte vil måtte kalles inn til senere avhør, hvilket vil forsinke saken og medføre økte kostnader for politi og samfunnet for øvrig. Dette vil i beskjedne grad øke mistenktes rettssikkerhet. Politidirektoratet frykter også at det vil svekke fornærmedes rettssikkerhet ved svekket mulighet for oppklaring.

Det samme gjelder de foreslåtte regler knyttet til varetektsfengsling. Etter forslaget skal det ikke være mulig å varetektsfengsle i unndragelses- og bevisforspillesestilfeller i saker som gjelder forhold med strafferamme under 2 år. Slike saker vil for den som

rammes, kunne oppfattes som alvorlige. I andre tilfeller vil det kunne være tale om ubegrunnet forskjellsbehandling. Det vil være vanskelig å forstå hvorfor en turist på gjennomreise lett vil kunne unndra seg straffeforfølgning for ruspåvirket kjøring ved å forlate Norge, mens en som bor og oppholder seg i Norge må stå til ansvar for det samme.

Utvalget har foreslått å lovfeste reglene om bevisforbud, som er utformet i tråd med fire såkalte nøytralitetsprinsipper. Utkastet innebærer at bevisforbudene kommer til anvendelse på ethvert trinn i prosessen og uavhengig av bruksmåte. Etter Politidirektoratets oppfatning vil forslaget være unødvendig kompliserende på etterforskningsstadiet, samt kunne forsinke eller hindre etterforskningen. Her gjøres det betydelig inngrep i det materielle sannhets prinsipp og prinsippet om fri bevisførsel, som står sentralt i vår rettstradisjon. Å fravike disse prinsippene bør kreve svært gode grunner. Politidirektoratet kan ikke se at slike fremkommer i utredningen. Dersom gjeldende rett skal endres på dette punkt kreves det etter vår oppfatning en grundigere vurdering.

Generelt er Politidirektoratet av den oppfatning at utvalgets forslag i for stor vektlegger hensynet til mistenktes rettsikkerhet på bekostning av det materielle sannhets prinsipp og straffesaksbehandlingens effektivitet, uten at dette synes å være basert på tilstrekkelige grundige vurderinger av behovet for endringer eller hvilke konsekvenser endringene medfører.

Flere av de foreslåtte regler vil også kunne være prosessdrivende. Dette gjelder særlig bevisforbudsreglene, samt reglene om tilrettelagte avhør og enkelte av de nå ulovfestede metoder som utvalget foreslår lovfestet.

Særlig om økonomiske og administrative konsekvenser

Hva gjelder de økonomiske og administrative konsekvensene uttaler utvalget at det med to unntak er både mulig og forsvarlig å vedta lovkastet under forutsetning om uendret ressursbruk.

Etter Politidirektoratets syn har utvalget ikke gjort et tilfredsstillende arbeid for å utrede de økonomiske og administrative konsekvensene av sitt forslag. Politidirektoratet har i forbindelse med utarbeidelsen av sitt høringssvar foretatt en vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene, og er av den oppfatning at vedtakelse av lovkastet slik det foreligger vil ha betydelige økonomiske og administrative virkninger. Politidirektoratet har så langt klart å identifisere flere endringer som samlet utgjør en økning i ressursbruk som tilsvarer flere hundre millioner kroner.

Utvalget foreslår en utvidet rett til kontradiksjon. Partene skal få anledning til å imøtegå bevis før påtalemyndigheten fatter påtaleavgjørelse. Selv om det er noe usikkert hvor langt regelen rekker, vil den i utgangspunktet medføre at selv i den enkleste skadeverkssak skal både fornærmede og mistenkte få uttale seg før det utferdiges et forelegg. Kostnadene vil her bli betydelige, anslagsvis over 264 millioner kroner årlig, og regelen vil hemme fremdriften i den enkelte sak og påføre politiet betydelig merarbeid. Hvilken rettsikkerhetsgevinst dette gir ut over de muligheter som gjeldende rett gir, er for Politidirektoratet noe uklart.

Utkastet legger videre opp til en utvidet plikt for politiet til å holde sakens parter orientert om sakens fremdrift. Politidirektoratet er enig med utvalget i at det vil være positivt om berørte gis mer innblikk i utviklingen av straffesaker som berører dem. Dette vil imidlertid bli svært arbeidskrevende og medføre høyere kostnader for politiet,

anslagsvis 119 millioner kroner årlig. Politiet må nedprioritere andre oppgaver dersom forslaget skal gjennomføres uten at gode digitale løsninger kommer på plass.

Sammenliknet med dagens ordning innebærer utvalgets forslag en innsnevring av polititjenestepersoners beslutningskompetanse hva gjelder ransaking, beslag, samt undersøkelser av ting. Når slike beslutninger fattes av tjenesteperson, skal dette straks forelegges påtalemyndigheten for vurdering. Det er i utredningen ikke påpekt hvorfor det skal være behov for regelendringene. Politidirektoratet kan ikke se at det er behov for å foreta legalitetskontroll i den utstrekning som foreslås av utvalget. Forslaget vil være ressurskrevende for både påtalemyndigheten og polititjenestepersoner, og vil anslagsvis utgjøre en årlig kostnad på over 38 millioner kroner.

Politidirektoratet vil på denne bakgrunn be Justis- og beredskapsdepartementet merke seg vår redegjørelse for de endringer i arbeidsprosesser og andre faktiske virkninger som følge av forslaget og våre samfunnsøkonomiske beregninger angitt i punkt 28.2.

Vi har også identifisert flere endringer som vil kreve mer omfattende analyse- og utredningsarbeid. Forslaget som innebærer regulering av varetekt og isolasjon er eksempel på slik endring, som vil være svært kostnadskrevende. Disse, og en del andre kostnader, er ikke beregnet fra Politidirektoratets side.

Kapittel 6 – Informasjons- og kommunikasjonsteknologi

6.2 Betydningen av teknologi for straffesaksbehandlingen og lovutforming

Mandatet for Straffeprosesslovutvalget angir oppsummert følgende IKT-relaterte temaer:

- Lovovertrедeres bruk av teknologi
- Bruk av teknologi ved administrasjon av straffesaksprosessen
- Lyd- og bildeopptak av rettslige forhandlinger og ved bevisopptak i og utenfor retten
- Økonomiske og administrative konsekvenser som følge av behov for endring, fornyelse og anskaffelse av saksbehandlingssystemer, utstyr for lyd- og bildeopptak mv.

Utvalgets forslag

Utvalget slutter seg til mandatets forutsetning om at bruk av moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) på en rekke områder må kunne forventes å bidra til økt rettssikkerhet og økt effektivitet, og dermed styrke grunnleggende hensyn av betydning for straffesaksbehandlingen.

Utvalget nevner blant annet at:

Om ikke lenge vil fraværet av generelle IKT-løsninger i straffesaksbehandlingen fremstå som uforståelig for mange, og særlig for yngre personer som har vokst opp med omfattende bruk av digital teknologi.

Utvalget har hatt som målsetning å utforme loven teknologinøytralt slik at bestemmelsene ikke forutsetter eller knytter an til en bestemt type teknologi. Utvalgets standpunkt har vært at det så langt som mulig er hensiktsmessig å benytte innarbeidede uttrykk og ha særlig øye for hvordan disse skal forstås i tråd med den teknologiske utviklingen.

Mottatte innspill

Kripas støtter utvalgets syn på behovet for forbedrede IKT-løsninger i strafferettspleien, og at reguleringen av slike løsninger er teknologinøytral for fortløpende å kunne ta i bruk forbedret teknologi uten å måtte gå veien om lovendringer.

Vest politidistrikt støtter generelt utvalgets forslag knyttet til informasjons- og kommunikasjonsteknologi og vurderer forslagene å være viktige og gode tiltak som kan bidra til mer effektiv og kostnadsbesparende saksbehandling, samtidig som hensynet til rettssikkerhet synes ivaretatt i tilstrekkelig grad.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter, i likhet med *Kripas* og *Vest politidistrikt*, utvalgets vurdering av behovet for utvikling av IKT-støtten på straffesaksområdet. Vi støtter også forutsetningen om en teknologinøytral utforming av loven, og mener at utvalget i stor grad har lyktes med dette.

Som del av direktoratets høringsarbeid er også antatte virkninger for politiets arbeidsprosesser gjennomgått og den samfunnsøkonomiske virkning estimert. En drøftelse av omfang og virkninger av dette fremgår av kapittel 28 om økonomiske og administrative konsekvenser, se punkt 28.3.

6.3 Saksbehandlingssystemer

Utvalgets forslag

Utvalget mener det ligger et betydelig potensial for effektivitet i bruk av saksbehandlings- og kommunikasjonssystemer for strafferettspleien. Det er teknisk mulig å etablere slike systemer, herunder legge til rette for digital samhandling.

Utvalget trekker frem en del generelle krav til IKT-systemer, men har på grunn av tilgjengelig kompetanse og ressurser ikke foretatt noen nærmere vurdering av hvordan IKT-systemer og digitale kommunikasjonsløsninger bør utvikles videre. Utvalget forutsetter at anskaffelse og fornyelse av IKT-løsninger behandles i egne utredninger, med unntak av bruk av lyd og bilde.

Mottatte innspill

Kripos støtter utvalgets vurderinger om at dagens system for distribusjon av etterforskningsdokumenter medfører et betydelig merarbeid for etterforskere og kontorpersonell i politiet. Direktoratet viser i sin helhet til Kripos' redegjørelse med eksempel fra en konkret sak som illustrasjon.

Kripos viser for øvrig til at det i tiltak 20 i *Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet* fremgår at straffesaksbehandlingen skal gjøres digital. Det bør derfor gis hjemmel til å forskriftsregulere dette i utkastet § 6-12.

Politidirektoratets vurdering

Direktoratet er enig med utvalget i at videre utvikling av IKT-løsninger for og digitalisering av straffesaksområdet bør utredes nærmere. Utvalget har, som selv påpekt, ikke gått i dybden på problemstillinger og behov knyttet til digitalisering av strafferettspleien. Politidirektoratet vil i den forbindelse vise til Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*, som gir overordnede føringer for IKT-politikken, herunder målsetninger for en brukerrettet og effektiv forvaltning. Etter Politidirektoratets oppfatning er det viktig at lovutredninger som denne gir dekkende beskrivelser og vurderinger av IKT-messige utfordringer som sees i sammenheng med gjennomføring av loven og oppnåelse av lovens formål. Vi er enige i at utvalgets utredning ikke er rette sammenheng for å utrede og foreslå konkrete endringer på IKT-området, samtidig som vi savner en mer oppdatert og dekkende beskrivelse av tilstanden og av hva digitalisering vil innebære mer generelt.

Som del av politiets digitaliseringsarbeid er det igangsatt utredninger og tiltak for IKT-støtte på flere områder. Det er som kjent et stort etterslep, og de nærmeste årene vil det primært være fokus på fornyelse av utdaterte løsninger og effektiviserende tiltak. Digitalisering av straffesaksbehandlingen forventes først å skyte fart etter 2020. Vi gir i det følgende en oversikt over sentrale planer og tiltak på området:

Politiet har gjennom arbeidet med ny virksomhetsstrategi, *Politiet mot 2025*, drøftet flere av de problemstillinger utvalget fremhever. I strategiens punkt 2.1. fremgår følgende:

Internett og digitale tjenester spiller en vesentlig rolle i samfunnet, gir muligheter for vekst og velferd og har medført gjennomgripende endringer de siste tiårene. Måten vi kommuniserer på er endret fundamentalt, arbeidsplasser er blitt

effektivisert, måten vi styrer prosesser på er endret og vi har fått tilgang til en rekke nye tjenester. Den teknologiske utviklingen gir muligheter for digitalt førstevalg i utvikling av gode og effektive tjenester basert på brukernes behov og digitaliserte arbeidsprosesser med muligheter for mer kunnskapsbasert og mobilt politiarbeid. Denne utviklingen gjør det nødvendig å vurdere hvordan vi anskaffer og leverer tjenester til innbyggerne, samarbeidspartnere og etatens egne ansatte. Samtidig viser den generelle utviklingen at politiet preges av et stort etterslep på IKT-området. Modernisering av IKT-systemene er kritisk, og dette vil bli en krevende oppgave i årene som kommer.

Virksomhetsstrategien inneholder også egne kapitler om å styrke evnen til digitalisering (punkt 4.12) og om arbeidet med bedre forebygging og bekjempelse av datakriminalitet i (punkt 4.8). Blant annet er følgende fremhevet i strategien som tangerer utvalgets drøfting:

For å arbeide effektivt med datakriminalitet, må etaten etablere felles teknologi- og metodebruk uavhengig av kriminalitetsform. Vi vil arbeide sammen med nasjonale og internasjonale samarbeidspartnere om nye metoder, bruk av ny teknologi, utnyttelse av datatekniske laboratorier, kapasitet og kompetanse.

Politiets virksomhetsstrategi inneholder også et eget kapittel om å etterforske effektivt med høy kvalitet der betydningen av arbeid med digitale spor og digital informasjon fremheves. Dette forutsetter en forsering av arbeidet med å utvikle informasjons- og kommunikasjonsteknologi slik utvalget drøfter i kapittel 6.

I tillegg er det utarbeidet en egen digitaliseringsstrategi for politiet som har tre satsningsområder med tilhørende initiativ og tiltak:

Brukeren i sentrum

Digitalisering skal bidra til at politiets tjenester møter brukernes ønsker, rettigheter og behov. Brukerne – enten det er innbyggere og virksomheter, politiets egne medarbeidere eller samarbeidspartnere – skal tilbys digitale tjenester som gjør det enkelt å utføre oppgavene selv, få tilgang på informasjon og samhandle med politiet.

Kvalitet i oppgaveløsningen

Digitalisering skal bidra til at politiet stadig løser sine oppgaver med høyere kvalitet. Kvaliteten på informasjon skal heves, og mulighetene for analyse og deling skal forbedres. Evnen til å forebygge og bekjempe kriminalitet i det digitale rom skal styrkes.

Effektiv virksomhet

Digitalisering skal sette politiet i stand til å løse sine oppgaver mer effektivt. Det skal tilrettelegges for større grad av kunnskapsbasert ressurs- og virksomhetsstyring. Prosesser skal forenkles eller automatiseres, leveransmodellen skal forbedres og IKT-infrastrukturen skal utbedres.

De senere år er det startet og gjennomført en rekke prosjekter som adresserer noen av utfordringene utvalget peker på:

Når det gjelder effektivisering av arbeidsoppgaver i strafferettspleien kan det nevnes bedre støtte til laboratoriearbeidet ved Kripos (LIMS), tilgjengeliggjøring av elektroniske dokumenter til forsvarer og dommer før og under rettsforhandlingene (digitale aktorat), etablering av nasjonalt kontaktpunkt for bombekjemikalier (NKP), gjenbruk av eksisterende løsninger for å gi etterforskningsledelsen støtte i sitt arbeid og analyse av trafikkdata i forbindelse med etterforskning.

Av prosjekt som direkte støtter opp under digitaliseringsstrategien, kan vi nevne lagring av digitale medier (LDM) og digitale spor og beslag (DSB). Disse prosjektene realiserer

sentrale målsetninger for behandling av opplysninger i politiet, det vil si utvikle konsepter som er gjenbrukbare, gir høy sikkerhet, samt god bearbeiding og bruk av opplysningene.

Infrastruktur og sikkerhet har fått høy fokus de siste årene. I tillegg foregår det flere aktiviteter knyttet til skjult etterforskning og internasjonalt samarbeid. Det er også pågående prosjekt knyttet til forbedring av elektronisk samhandling mellom aktørene i straffesakskjeden (ESAS).

Det gjennomføres også prosjekter som forbedrer arbeidsprosesser der utvikling av IKT-støtte ikke er ivaretatt i tilstrekkelig grad. Her kan nevnes *Politiarbeid på stedet* hvor man nå utvikler tjenester som oppslag og registrering av opplysninger, opptak av foto, video og lyd, mobile applikasjoner eksempelvis for utstedelse av forelegg, samt tiltak knyttet til digitalisering og IKT-støtte i prosjekt Etterforskningsløftet.

6.4 Kommunikasjon i straffesaksbehandlingen

6.4.2 Informasjonssikkerhet

Utvalgets forslag

Utvalget legger til grunn at rettslig regulering av informasjonssikkerhet og internkontroll ved behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten er tilstrekkelig ivaretatt i gjeldende rett (politiregisterloven), men mener det er behov for en tydeligere rettslig regulering av dette for advokatvirksomhet og for domstolene. Utvalget viser til tidligere uttalelser fra Datatilsynet om at politiets informasjonssystemer ikke oppfyller politiregisterlovens krav. Utvalget legger videre til grunn at digitale kommunikasjonskanaler medfører økt fare for spredning av sensitiv informasjon i straffesaker.

Mottatte innspill

Kripas viser til svakheter i informasjonssikkerhet ved gjeldende systemer/praksis, og etterlyser en felles portal som ivaretar behovet for kommunikasjon gjennom hele saken og mellom alle involverte parter, herunder den omfattende kontakten mellom politiet/påtalemyndigheten og forsvarerne. *Kripas* støtter ikke utvalgets forutsetning om at digitale kommunikasjonsløsninger medfører større spredningsfare for sensitiv informasjon, og viser til sikkerhetsutfordringer i dag som vil kunne avbøtes med bedre IKT-støtte.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er enig i utvalgets vurdering av at hensyn til personvern og informasjonssikkerhet for politiets og påtalemyndighetens arbeid er tilstrekkelig ivaretatt gjennom politiregisterloven, og støtter behovet for en tydeligere rettslig regulering når det gjelder advokatvirksomhet og domstoler.

Politiregisterloven og særlig -forskriften er imidlertid detaljert og fragmentarisk oppbygd og retts teknisk vanskelig tilgjengelig. Regelverket bærer preg av å være skrevet ut fra en "analog" tankegang med utgangspunkt i de tekniske løsningene man hadde da regelverket ble utformet. Økt digitalisering og potensielt nye måter å strukturere og behandle informasjon på, vil medføre behov for rettslige avklaringer og eventuelt tilpasninger i regelverket. Politidirektoratet mener det er behov for en evaluering og gjennomgang av lovverket.

Gjennom Politidirektoratets SPOR-program, som ble avsluttet 1. juli 2017, er det gjort en rekke tilpasninger av eksisterende IKT-løsninger og utvikling av nye løsninger for å

tilpasse IKT-løsningene til politiregisterlovens krav. Enkelte tilpasninger vil imidlertid ikke være mulig å gjennomføre før ved utvikling av nye løsninger.

Politidirektoratet er videre ikke enig i utvalgets forutsetning om større spredningsfare ved bruk av digitale kommunikasjonskanaler. Ved utvikling av løsninger med behovsdekkende funksjonalitet og med god tilgangsstyring og logging av bruk, vil man gjennomgående ha bedre kontroll med informasjonsbehandlingen enn ved manuell behandling.

6.4.3 Kommunikasjon med domstolene

Utvalget tar til orde for at det skal være mulighet for å kommunisere digitalt med domstolene i de tilfeller loven krever skriftlighet, og foreslår at domstolloven § 197a endres i tråd med dette. Videre foreslås det at begrepene "skriftlig", "signert" og liknende uttrykk i utkastet skal forstås teknologinøytralt. Dette innebærer at kravet til skriftlighet er oppfylt ved bruk av papir eller ved digital tekst, og kravet til signatur ivaretas ved signatur med penn eller digital signatur.

Politidirektoratet tiltrer dette. For øvrig bemerker Politidirektoratet at politiet har tatt initiativ for å øke digital samhandling som en del av politireformen, det vises til det som er beskrevet i punkt 6.3 over.

6.4.4 Elektronisk forkynning

Utvalget foreslår at domstolloven § 163a om postforkynning skal endres slik at oversendelse på betryggende elektronisk måte som gir visshet om at dokumentet er mottatt av adressaten, kan tre istedenfor de forkynningsmåter som i dag finnes.

Politidirektoratet tiltrer forslaget om at det skal åpnes for elektronisk forkynning og at det etableres systemer som sikrer at dette kan skje elektronisk og med betryggende rettsikkerhet.

6.4.5 Fjernavhør og fjernmøte

Vi viser til Politidirektoratets merknader i kapittel 17 under punktet "Særlig om utkastets § 31-1. Behandling i rettsmøte. Fjernmøte.", hvor blant annet utvalgets forslag til ny § 122a i domstolloven om fjernmøte kommenteres.

6.5 Lyd- og bildeopptak

6.5.2 Lyd og bildeopptak av politiavhør

Når det gjelder spørsmål om sikring av politiforklaringer på lyd og bilde, viser vi til kapittel 13 i høringsuttalelsen.

6.5.3 Opptak under rettsmøter

Utvalgets forslag

Utvalget mener at rettsmøter bør dokumenteres gjennom lyd- og bildeopptak, særlig med tanke på bruk under ankeforhandling, og foreslår ny § 134b i domstolloven.

Mottatte innspill

Kripos støtter utvalgets forslag og viser til at det ikke er gode grunner for at rettsmøter ikke skal dokumenteres på samme måte som utenrettslige forklaringer. *Kripos* mener videre at forslaget til ny § 134b bokstav a i domstolloven bør strykes, slik at lyd- og bildeopptak blir obligatorisk også utenfor hoved- og ankeforhandling.

Også *Agder og Innlandet politidistrikter* støtter forslaget om lyd- og bildeopptak i tingretten.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet slutter seg til synspunktene fra *Kripos*, *Agder og Innlandet politidistrikter*. Vi er imidlertid i tvil om opptak ved lyd og bilde bør være pålagt i enhver sammenheng utenfor hoved- og ankeforhandling, jf. forslaget til § 134 b bokstav a, men at i det minste fengslingsmøter som hovedregel bør tas opp.

6.5.4 Særlig om bruk av lyd- og bildeopptak under hoved- og ankeforhandling

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en regel som legger opp til at det skal finne sted gjenbruk av forklaringer fra første instans, jf. § 10-9 annet ledd. Regelen er utformet fleksibelt slik at det kan benyttes direkte bevisføring alene eller som supplement til lyd- og bildeopptak når dette anses mest hensiktsmessig.

Mottatte innspill

Agder og Innlandet politidistrikter og Kripos støtter forslaget om gjenbruk av lyd- og bildeopptak i forbindelse med ankebehandling. *Kripos* påpeker at det sjelden tilkommer noe nytt under ankeforhandling, og at forklaringene, på grunn av tiden som er gått, gjennomgående er dårligere. Ved nye opplysninger og spørsmål kan det gjennomføres supplerende avhør.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet slutter seg til utvalgets forslag og synspunktene fra underliggende enheter.

Kapittel 8 – Påtalemyndigheten og dens virksomhet

8.1 Innledning

Vesentlige deler av utredningens kapittel 8 har en side mot *NOU 2017: 5 En påtalemyndighet for fremtiden* (påteleanalysen). Forslaget til regulering av påtalemyndigheten i straffeprosessloven må derfor ses i sammenheng med påteleanalysen og behandlingen av denne. Politidirektoratet vil 1. desember 2017 avgi sin høringsuttalelse til påteleanalysen, og vil der gå nærmere inn i flere av de tema som blir behandlet i det følgende. I påteleanalysen drøftes blant annet påtalemyndighetens samfunnsoppdrag, hvorvidt det bør legges til rette for at Riksadvokatembetet i større grad kan forestå strategisk ledelse av straffesaksfeltet og påtalemyndigheten, statsadvokatens ansvar for fagledelse og overføring av påtalekompetanse til påtalemyndigheten i politiet. Hva gjelder de høringsinnspill som er avgitt av politidistriktene og særorgan, bør det tas i betraktning at disse i varierende grad har tatt i betraktning i påteleanalysen.

Påtalemyndighetens oppgaver. Straffeforfølgningsplikten

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utkastets § 2-2 å regulere påtalemyndighetens oppgaver, samtidig som det fremgår av merknadene til bestemmelsen at angivelsen ikke er uttømmende.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet har ikke merknader til påtalemyndighetens oppgaver, slik disse er nedfelt i utkastet § 2-2. Påtalemyndighetens oppgaver er også berørt i påteleanalysen og Politidirektoratet vil knytte merknader til dette i vår høringsuttalelse til påteleanalysen.

Direktoratet vil for øvrig vise til sine merknader i punkt 14.2.2 knyttet til utkastet § 13-4 om ansvaret for og styringen av etterforskingen.

8.2 Organiseringen av påtalemyndigheten

8.2.1 Påtalemyndighetens uavhengighet

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å styrke og tydeliggjøre påtalemyndighetens uavhengighet.

Utvalget forslår at Kongen i statsråd ikke lenger skal ha instruksjons- og omgjøringsadgang eller eksklusiv påtalekompetanse, noe som reflekteres i ordlyden i utkastets § 2-1, § 2-3 (2) og forslag til grunnlovsendring.

Mottatte innspill

Ingen politidistrikter eller særorgan motsetter seg forslaget. *Kripos, Vest, Troms- og Øst politidistrikter* støtter forslaget og mener bestemmelsene tydeliggjør og styrker påtalemyndighetens uavhengighet og upartiskhet.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet deler Kripos og Troms politidistrikt sine vurderinger av at forslaget er lite omstridt, har liten praktisk betydning, og vil styrke og tydeliggjøre påtalemyndighetens uavhengighet.

Politidirektoratet har ingen innvendinger til utkastets §§ 2-1 og 2-3 (2). Det er heller ingen innvendinger til den foreslåtte endringen i Grunnloven § 96 første ledd.

Det vises også til at forslaget tiltres i påtaleanalysen².

8.2.2 Den høyere påtalemyndighet

Utvalgets forslag

Utkastets §§ 2-4 og 2-5 gjelder Den høyere påtalemyndighet. Mens det i gjeldende straffeprosesslov fremgår at riksadvokaten "har den overordnede ledelsen av påtalemyndigheten"³, foreslår utvalget å benytte ordlyden "leder påtalemyndigheten". For statsadvokatene fremholdes det av utvalget at det "er grunn til å styrke statsadvokatenes fagledelse", hvilket er bakgrunnen for at ordlyden "føre tilsyn med straffesaksbehandlingen i politiet og gi faglig veiledning til påtalemyndigheten i politiet" er tatt inn i utkastets § 2-5 (3). Statsadvokatenes ansvar for faglig veiledning og tilsyn skal altså tydeliggjøres.

Forslagene må ses i sammenheng med utredningens punkt 8.4 om fordeling av kompetanse mellom påtalemyndighetens ulike nivåer.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt er positiv til at statsadvokatenes fagledelse skal styrkes, men synes utkastets § 2-5 (3) er lite forpliktende. Distriktet viser til at statsadvokatene allerede i dag skal forestå fagledelse. Det foreslås derfor at det i den videre lovgivningsprosess uttales noe om hva som forventes av fagledelsen og at det stilles krav til det enkelte statsadvokatembete om at det skal utarbeides planer for hvordan denne fagledelsen skal utøves. *Øst politidistrikt* mener derfor at ordlyden bør gjenspeile krav til slik planmessig fagledelse.

Agder politidistrikt mener at lovforslaget fremstår noe innholdsløst tatt i betraktning at det i dag utføres fagledelse av statsadvokatembetene.

For øvrig bemerkes at det er inngitt høringsinnspill fra politidistrikt som indirekte angår fagledelsestemaet, men som hovedsakelig angår kompetanseoverføring. Det vises derfor til merknadene til punkt 8.4 under.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er enig i at straffeprosessloven bør synliggjøre statsadvokatenes ansvar for faglig veiledning og tilsyn. Vi mener ordlyden i § 2-5 på en god måte gir rammen for statsadvokatenes oppgaver i forhold til påtalemyndigheten i politiet. Spørsmålet om

² Se NOU 2017:5 punkt 2.8.2

³ Straffeprosessloven § 56 annet ledd første punktum

statsadvokatenes veilednings- og tilsynsplikt overfor påtalemyndigheten i politiet, er også drøftet i påtaleanalysen. Politidirektoratet vil med utgangspunkt i påtaleanalysens omtale av dette temaet, nærmere drøfte spørsmålet om hva ansvaret for faglig veiledning og tilsyn med påtalemyndigheten bør innebære og hvilke plikter statsadvokatene bør ha i så henseende.

I denne sammenheng presiseres det at politidistriktene som en følge av nærpolitireformen er i ferd med å ansette egne fag- og opplæringsansvarlige. Videre vil det fra 1. januar 2018 etableres et system for evaluering av straffesaker i politidistriktene. Når en skal bestemme hva statsadvokatenes fagledelse skal gå ut på, må det derfor tas hensyn til at politidistriktene selv er i ferd med å etablere egne kompetansemiljøer og system som er ment å kunne bidra til en fagutvikling internt i påtalemyndigheten i politiet. Statsadvokatenes tilsyns- og veiledningsansvar bør således meisles ut med bakgrunn i den styrkingen som politiet selv foretar på dette området.

Politidirektoratet vil dessuten knytte en merknad til ordlyden i utkastets § 2-4 (1), hvor det fremgår at riksadvokaten "leder påtalemyndigheten". Politidirektoratet vil understreke at tjenestepersoner i påtalemyndigheten i politiet er ansatt i politietaten. Ordvalget "leder" vil med en vanlig forståelse av hva ledelse innebærer derfor her være i strid med politimesterens rolle som øverste leder av påtalemyndigheten i sitt politidistrikt og som overordnet for alle påtalejurister i distriktet. Ordlyden "leder av påtalemyndigheten" dekker godt riksadvokatens rolle i forhold til statsadvokatembetene, men riksadvokaten har kun ledelse av påtalesfunksjonen i forhold til påtalemyndigheten i politiet. Når det gjelder riksadvokatens rolle i forhold til påtalemyndigheten i politiet, vises det til Prop. 1 S (2017-2018) side 105 punkt 1.2.5 hvor dette er omtalt på følgende måte:

Riksadvokaten leder Den høyere påtalemyndighet og har det faglige overordnede ansvaret for all straffesaksbehandling i egen etat, samt i politiet, Spesialenheten for politisaker, Økokrim og PSR.

Vi er enige i denne beskrivelsen av riksadvokatens rolle. Dette bør synliggjæres i lovteksten og omtales i forarbeidene. For øvrig antar Politidirektoratet at ordlyden er valgt for å vise påtalemyndighetens uavhengighet, herunder at Kongen i statsråd etter forslaget ikke lenger skal ha en rolle i påtalemyndigheten.

8.2.3 Påtalemyndigheten i politiet

Utvalgets forslag

Utvalget ønsker gjennom utkastene til §§ 2-6 (2) og 13-4 å gi anvisning på en klarere rolle- og ansvarsfordeling mellom påtalemyndigheten i politiet og andre tjenestepersoner i politiet. Videre foreslås det at stillinger som nevnt i § 2-6 (1) forbeholdes tjenestepersoner i påtalemyndigheten i politiet. Det vises i utredningen til betydningen av at det utad fremstår klart hvem som tilhører påtalemyndigheten.

Lenstmenn og stasjonssjefer skal ikke lenger ha påtalemyndighet. Etter påtaleinstruksen har disse i dag en meget begrenset påtalemyndighet.

Etter utkastets § 2-7 (1) kan Kongen gjøre unntak fra kravet om at tjenestepersoner i påtalemyndigheten skal ha mastergrad i rettsvitenskap. Utvalget viser i denne forbindelse til at det mener at påtalemyndighetens tjenestepersoner bør ha juridisk utdanning for å sikre forsvarlig legalitetskontroll, og at dette også som et utgangspunkt bør gjelde for politimestre, som er den øverste leder for påtalemyndigheten i politiet.

Utvalget foreslår å ta inn i utkastets § 2-6 (2) at påtalemyndigheten i politiet skal "påse at straffesaksbehandlingen i politidistriktene skjer i samsvar i loven".

Mottatte innspill

Om hvem som skal tilhøre påtalemyndigheten i politiet

Kripos mener at stillingstittelen politiinspektør ikke bør forbeholdes påtalemyndighetens tjenestepersoner, og viser til at det ikke er erfaringer som tilsier at det verken utad eller innad har avstedkommet problemer ved at politiinspektørtittelen anvendes både i politi- og påtalesporene. Tvert om viser *Kripos* til at politiinspektørtittelen internasjonalt anvendes i stillinger som bekles av politiutdannede. *Kripos* påpeker fordelene ved at politiinspektørtittelen anvendes i stillinger som både kan bekles av politi- og juristutdannede tjenestepersoner, noe som fremmer den integrerte påtaleløsning.

Troms og Nordland politidistrikter viser til at det ikke er praktisk behov for at lensmenn og politistasjonssjefer skal tilhøre påtalemyndigheten. *Vest politidistrikt* støtter også forslaget om å fjerne disse stillingstitlene fra oppregningen av hvem som skal tilhøre påtalemyndigheten i politiet. *Vest politidistrikt* deler for øvrig utvalgets vurderinger og oppfatninger om hvem som skal tilhøre påtalemyndigheten i politiet.

Politiets utlendingsenhet mener spørsmålet om hvem som skal tilhøre påtalemyndigheten bør undergis en bredere prinsipiell vurdering enn det utvalget har foretatt. Særorganet påpeker at det er behov for en fleksibel regulering av hvem som skal ha påtalemyndighet, og viser i den forbindelse til at spørsmålet om hvem som skal tilhøre påtalemyndigheten i dag må foretas ved lovendring, jf. at sjefen for *Kripos* ble tildelt påtalemyndighet ved lovendring tilbake i 2005.

Om adgangen til å fravike kravet til juridisk utdanning for politimestere m.fl.

Vest politidistrikt er kritisk til at det skal kunne tilsettes politimestre og visepolitimestre uten juridisk utdanning. Distriktet ser det som et paradoks at politimesteren, som etter forslaget skal kunne instruere de påtaleansvarlige i straffesakene, ikke har samme utdanningskrav som dem som skal instrueres. Videre vises det i denne sammenheng til at forslaget om å tillate politimestre og visepolitimestre uten juridisk utdanning ikke harmonerer med forslaget om å tydeliggjøre og styrke påtalemyndighetens ansvar for å lede og styre etterforskningen. Det vises videre til at politimesteren har et fagansvar, som ikke kan delegeres bort. Det vises til de rettssikkerhetsmessige aspekter ved dette. Politidistriktet uttaler:

Det foreligger en rekke undersøkelser og utredninger fra de siste årene som peker på betydningen av god kompetanse og tydelige ansvarsforhold i straffesaksarbeidet. Vi har også fått synliggjort hvilke konsekvenser manglende fokus på slike forhold kan ha for rettssikkerheten. Følgene som kan utløses av manglende kompetanse tilsier at man heller bør stille strengere enn svakere kompetansekrav til de ansvarsfulle stillingene som øverste ledere av påtalemyndigheten i politiet.

Distriktet påpeker at det faktum at det nå er tilsatt politimestre og visepolitimestre uten juridisk utdanning ikke bør påvirke de krav som skal stilles i den nye straffeprosessloven.

Trøndelag politidistrikt viser til betenkeligheter slik de kommer frem av påtaleanalysen punkt 3.5.3, og ser dette i sammenheng med instruksjonsmyndighet under punkt 8.2.6.

Politidirektoratets vurdering

Om hvem som skal tilhøre påtalemyndigheten i politiet

Utvalget foreslår å forbeholde stillingstitlene angitt i utkastets § 2-6 (1) for tjenestepersoner i påtalemyndigheten i politiet. Innledningsvis vil Politidirektoratet vise til at de nevnte stillingstitler er politigrader. Disse er for øvrig ikke lovregulert, men fastsettes av departementet⁴.

Lovfesting av at visse politigrader utelukkende skal anvendes av påtalemyndighetens tjenestemenn anses som lite hensiktsmessig, og det er vanskelig å se nødvendigheten av en slik lovfesting. Politimester og visepolitimester er embeter og er regulert i politiloven, og vi er enig i at både politimester og visepolitimester bør være en del av påtalemyndigheten all den tid vi har dagens påtalesystem med integrert påtale i politiet. Det bør være opp til Politidirektoratet, eventuelt Justis- og beredskapsdepartementet å fastsette politigrader for alle tjenestepersoner i politiet, men slik at det for de politigradene som skal være en del av påtalemyndigheten må stilles krav til juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap. Når det gjelder politiadvokater er dette utelukkende tjenestemenn med juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap. Det samme er i dag tilfelle med politifullmektigene. Det er mange gode grunner for å videreføre dette systemet, men vi ser det ikke som hensiktsmessig å lovfeste det. Når det gjelder politiinspektørgraden har denne over tid blitt brukt både for tjenestepersoner innen påtalemyndigheten i politiet og for tjenestepersoner uten påtalemyndighet. Poliitiinspektørgraden benyttes også for tjenestepersoner i særorganene og Politidirektoratet.

Politidirektoratet vil dessuten vise til at det i påtaleanalysen⁵ er foreslått vurdert å etablere flere stillingskategorier hva gjelder stillinger for politiets påtalejurister. For det tilfellet at lovgiver velger den foreslåtte løsning fra straffeprosesslovutvalget, bør derfor beslutningen om hvilke stillingstitler som skal tilhøre påtalemyndigheten i politiet i alle fall utstå til påtaleanalysen er behandlet.

Hva gjelder spørsmålet om lensmenn og politistasjonssjefer skal tilhøre påtalemyndigheten, har Politidirektoratet ingen merknader til utvalgets forslag om at disse ikke lenger skal tilhøre påtalemyndigheten. Politidirektoratet deler Troms- og Nordland politidistrikt sin oppfatning av at bestemmelsen er lite brukt i praksis og at det ikke er behov for den.

Om adgangen til å fravike kravet til juridisk utdanning for politimestere m.fl.:

Politimester er øverste leder for påtalemyndigheten i sitt politidistrikt. Dette innebærer at vedkommende har totalansvaret for straffesaksbehandlingen i politidistriktet. Dessuten har politimesteren både etter gjeldende straffeprosesslov og forslaget til ny straffeprosesslov kompetanse til å beslutte særskilte tvangsmidler. Dette kan tale for å ha et krav om juridisk utdanning for å kunne fylle politimester- og visepolitimesterrollen på en forsvarlig måte.

Politidirektoratet vil imidlertid bemerke at politimesteren er den øverste leder for all polititjeneste i sitt distrikt. For å finne den best egnede kandidat for en slik lederjobb er det nødvendig at det er en mulighet for å gjøre unntak for kravet til juridisk utdanning for politimesteren og for visepolitimesteren, som er politimesterens stedfortreder. Vi er således her ikke udelt enig i straffeprosessutvalgets omtale av dette spørsmålet på side 188, første spalte, siste avsnitt.

⁴ Se politiloven § 20 syvende ledd

⁵ Se NOU 2017: 5 punkt 13.6

Politidirektoratet mener derfor at gjeldende rett bør videreføres. I Ot.prp. nr. 35 (1978-1979) side 113 fremgår følgende:

Etter departementets mening bør det som utgangspunkt kreves at påtalemyndighetens tjenestemenn innen politiet skal ha juridisk embetseksamen. ... Etter departementets mening kan det imidlertid ikke utelukkes at det i særskilte tilfelle kan bli spørsmål om å gi en kvalifisert politiembetsmann eller -tjenestemann påtalemyndighet selv om han ikke har juridisk embetseksamen.

Vi viser også til at politimestre og visepolitimestre uten juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap som ble utnevnt i forbindelse med etablering av nye politidistrikt i nærpoltireformen er blitt tildelt påtalekompetanse ved kongelig resolusjon.

8.2.4 Spesialenheten for politisaker

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at det tas inn i loven at Spesialenheten er en del av påtalemyndigheten underlagt riksadvokaten. Sjef og assisterende sjef for Spesialenheten gis som i dag kompetanse som statsadvokat.

Sjefen for enheten kan ansette personer som etter fullmakt kan utøve myndighet på sjefens vegne. Det vil si at det kan gis påtalemyndighet etter fullmakt til andre ansatte i enheten. I forslaget ser det ikke ut til å være formelle krav til hvem som kan tildeles påtalemyndighet, men krav om dette kan gis i instruks fra riksadvokaten.

Instrukser fra riksadvokaten skal imidlertid kun ha virkning som interne instruks⁶.

Mottatte innspill

Kripas mener det hadde vært en fordel om det i loven kom frem hvilke formelle krav som skulle stilles til personer som skal tildeles påtalemyndighet i Spesialenheten, på linje med det som ellers gjelder for påtalemyndigheten⁷.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet viser til Kripas sitt høringssvar og slutter seg til dette.

8.2.6 Særlig om instruksjons- og omgjøringsmyndighet internt i påtalemyndigheten

Utvalgets forslag

Etter gjeldende rett har overordnet nivå i påtalemyndigheten alminnelig instruksjons- og omgjøringsmyndighet, jf. straffeprosessloven § 225 annet ledd. Overordnet påtalemyndighet kan overta behandling av en sak fra en underordnet eller overføre til en annen underordnet, jf. straffeprosessloven § 59.

I følge utvalget er det omdiskutert om og eventuelt i hvilken utstrekning det også gjelder en instruksjons- og omgjøringsmyndighet innenfor det enkelte nivå i påtalemyndigheten.

⁶ NOU 2016: 24, s. 545 til § 2-4.

⁷ Se forslaget til § 2-7

Utvalget mener at det ut fra generelle forvaltningsrettslige prinsipper kan legges til grunn at politimestrene og embetsledere på statsadvokatnivå i dag har instruksjonsmyndighet overfor underordnede ved samme tjenestested. Hva gjelder omgjøringsmyndighet har lederen i hvert fall samme kompetanse som den som har truffet vedtaket. Utvalget foreslår at dette lovfestes, jf. utkastets § 2-9 (2).

Utvalget har i sin vurdering blant annet vist til at politimester og embetsleder på statsadvokatnivå har totalansvar for distriktets/embetets virksomhet, herunder alle sider ved den interne straffesaksbehandlingen. En leder må kunne treffe beslutninger knyttet til straffesaksbehandlingen, i motsatt fall vil leder bli avskåret fra grunnleggende virkemidler til utføre lederoppgavene. Større politidistrikter og formentlig større statsadvokatembeter vil også forsterke behovet for formelle styringsmekanismer.

I tillegg mangler ordningen en indre sammenheng, dersom den enkelte påtalejurist er uavhengig i sin utøvelse av påtalemyndigheten samtidig som leder på stedet kan overta og avgjøre saken.

Politidirektoratet bemerker i denne sammenheng at utvalgets ovennevnte redegjørelse for dagens rettslige situasjon og behovet for lovregulering, støttes av påtaleanalyseutvalget⁸.

Mottatte innspill

Trøndelag politidistrikt mener at uklarheten etter dagens rettstilstand knyttet til spørsmålet om instruksjons- og omgjøringsmyndighet internt i politiet, bør avklares ved at det lovfestes at ikke foreligger en slik instruksjonsmyndighet i enkeltsaker. Distriktet er blant annet ikke enig med utvalget i at spørsmålet om intern instruksjonsmyndighet ikke må blandes sammen med spørsmålet om påtalemyndighetens politiske uavhengighet. Det er særlig vist til at politimesteren fyller to roller: leder av påtalemyndigheten i politiet og leder for all annen virksomhet i distriktet. I den sistnevnte rollen er politimesteren underlagt politisk styring. Å åpne for en instruksjonsmyndighet i enkeltsaker på det nivået de to nevnte rollene møtes, vil innebære en svekkelse av tilliten til påtalemyndighetens uavhengighet. Etter distriktets oppfatning ivaretas uavhengigheten best dersom instruksjonsmyndigheten overfor politijurister i enkeltsaker utøves av påtalemyndigheten utenfor politiet. Det er også vist til at en slik instruksjonsmyndighet vil være et brudd med synet på den enkeltes påtalejurists ansvar og uavhengighet dersom vedkommende i strid med egen oppfatning av bevissituasjonen i en sak skal pålegges å utferdige en tiltalebeslutning i eget navn. Det vises for øvrig til distriktets innspill på dette punkt.

Innlandet politidistrikt er på den andre siden enig i utvalgets forslag om at politimester og embetsleder på statsadvokatnivå kan instruere underordnede ved samme tjenestested.

Sør-Øst politidistrikt har påpekt at det ikke har vært praktisert instruksjonsmyndighet innad blant påtalejurister i politiet, utover at påtaleleder har fordelt saker innad tidligere hva gjelder enkeltsaker. Det er grunn til å mane til varsomhet mot utstrakt bruk av instruksjoner i enkeltsaker og at det formuleres et strengere krav om at instruksjonen formaliseres.

Agder politidistrikt er enig med utvalget i at den indre sammenhengen i regelverket, herunder ledes adgang til å overta og avgjøre saker, og hensynet til lederoppgaver knyttet til saksinntak, -tilskjæring og -styring, tilsier at intern instruksjons- og omgjøringsmyndighet har mye for seg. Det er imidlertid en vesentlig forskjell på å bli pålagt å gå i retten med en tiltalebeslutning statsadvokaten eller politimesteren selv har

⁸ NOU 2017: 5 punkt 2.8.3

tatt ut, og det å bli pålagt å utferdige tiltalebeslutning en selv mener er feil. Dersom politimester/påtaleleder skal ha slik instruksjonsmyndighet, bør de selv signere avgjørelsen.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter en klargjøring av spørsmålet knyttet til instruksjons- og omgjøringsmyndighet innenfor det enkelte påtalenivået, og at dette bør lovfestes. Politidirektoratet er enig med utvalget i at generelle forvaltningsrettslige prinsipper også gjelder instruksjonsmyndighet på dette området.

Politidirektoratet er videre enig med utvalget i blant annet at ledere med totalansvaret for virksomheten ved distriktene/særorganene kan ha behov for en slik lovfestet instruksjons- og omgjøringsmyndighet. Den indre sammenhengen i ordningen kan også tale i retning av en slik myndighet, idet politimester uansett vil ha adgang til å omfordele saker eller å overta behandlingen. Det vises for øvrig til utvalgets vurderinger som Politidirektoratet i det vesentlige finner å kunne tiltre.

Det bemerkes imidlertid at instruksjonsmyndigheten kan være problematisk, særlig i saker hvor en påtalejurist instrueres til å avgjøre en straffesak positivt og dette er i strid med påtalejuristens egen vurdering.

Det bør derfor være et krav til notoritet dersom instruksjonsretten benyttes. Dette kravet til notoritet bør fremgå av loven og/eller forarbeidene.

Det bemerkes for øvrig at etter Politidirektoratets kjennskap benytter politimester/påtaleleder i svært liten grad instruksjonsmyndigheten overfor underordnede ved samme tjenestested. Etter Politidirektoratets syn bør denne praksisen fortsette. Det kan i den forbindelse også vises til utvalgets uttalelse om at en slik lovfesting ikke er ment som et signal om mer detaljstyring på saksnivå.

8.3 Grunnleggende trekk ved påtalemyndighetens virksomhet

Hva gjelder anklageprinsippet vises det til punkt 17.6. For opportunitetsprinsippet vises det til punkt 14.2.3 og 16.5.

8.4 Fordeling av kompetanse mellom påtalemyndighetens ulike nivåer mv.

8.4.1 Påtalekompetanse

Utvalgets forslag

Utkastets § 2-11 (3) gir påtalemyndigheten i politiet påtalekompetanse i saker med strafferamme inntil 2 år og i enkelte positivt angitte straffebud. Videre fremgår det av utkastets fjerde ledd at riksadvokaten ved generell instruks kan bestemme at påtalemyndigheten i politiet kan bli gitt påtalekompetanse i saker som normalt sett tilligger statsadvokatembetene, og i enkeltsaker kan statsadvokaten la påtalespørsmålet avgjøres av påtalemyndigheten i politiet. Påtalemyndigheten i politiet skal i utgangspunktet kunne henlegge alle typer saker, jf. utkastets tredje ledd i.f.

Mottatte innspill

Nordland, Øst, Vest, Trøndelag og Innlandet politidistrikter støtter forslaget om å gi påtalemyndigheten i politiet påtalekompetanse i saker med 2 års strafferamme.

Innlandet politidistrikt ser ingen betenkeligheter ved forslaget. Vest politidistrikt viser til at den gjeldende kompetansefordelingen i påtalemyndigheten gir små muligheter for å avdekke (skjulte) justisfeil. Nordland politidistrikt antar at større politidistrikter med større grad av spesialiserte fagmiljøer vil ivareta kvaliteten i sakene, mens Trøndelag politidistrikt viser til at påtaleavgjørelse av saker som gjelder brudd på spesiallovgivningen skjer sjelden og kan utfordre kvalitetskravet. Politidistriktet mener dette kan kompenseres ved at statsadvokatenes fagledelse har et fokus på denne type saker. Vest politidistrikt trekker frem at økt kompetanseheving for påtalejuristene, styrket reell innflytelse på straffesaksarbeidet og økt bemanning vil gi en bedre kvalitetsmessig effekt enn dagens behandling av enkelte straffesaker i to nivåer. Øst politidistrikt deler Vest politidistrikts oppfatning, idet det fremheves at svekket kvalitetssikring av straffesaker som følge av at politiet tildeles påtalekompetanse i flere saker, må ivaretas gjennom ordninger som sikrer påtalejuristenes kompetanse. Politidistriktet ser dette i sammenheng med forslaget om å oppheve ordningen med utvidet påtalekompetanse, og det vises til merknader om dette under.

Trøndelag politidistrikt viser til at en fortsatt lovregulering av kompetansefordelingen mellom de ulike nivå i påtalemyndigheten gir forutsigbarhet hva gjelder å dimensjonere påtalekraften i politidistriktene. Distriktet forutsetter at direktiv fra riksadvokaten hva gjelder tildeling av ytterligere påtalekompetanse til politiet benyttes med varsomhet for å unngå liten grad av forutsigbarhet for dimensjonering av påtalekraften.

Troms politidistrikt mener derimot under henvisning til statsadvokattrolleutvalget at riksadvokaten selv skal kunne styre påtalekompetanse i påtalemyndigheten, hvilket etter politidistriktets syn vil gi en bedre ressursdisponering i påtalemyndigheten.

Innlandet og Trøndelag politidistrikter støtter forslaget om at politiet skal ha kompetanse til å henlegge alle saker. Det vises til at statsadvokatene i de saker som etter påtaleinstruksen skal forelegges for eventuell henleggelse, ikke i god nok utstrekning ivaretar en kvalitetssikringsfunksjon. For å hindre svekket kvalitet mener Trøndelag og Øst politidistrikter at statsadvokatens inspeksjoner bør ha fokus på henleggelse, og Øst politidistrikt mener dette bør fremgå av forarbeidene.

Trøndelag politidistrikt påpeker for øvrig at lovforslaget vil innebære at henleggelse ikke vil bli forelagt Riksadvokatembetet.

Sør-Øst politidistrikt påpeker at det ikke alltid vil være en fornærmet som kan fremme klage over henleggelse, og mener det ikke vil medføre et ressurstap om henleggelse også i fremtiden skal gå gjennom statsadvokatembetene.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet har ikke motforestillinger til at påtalemyndigheten i politiet blir gitt påtalekompetanse i saker med strafferamme inntil to år. Direktoratet deler i en viss utstrekning bekymringen til Trøndelag politidistrikt hva gjelder brudd på spesiallovgivningen. En antar imidlertid at dette langt på vei vil kunne bli ivarettatt gjennom mer spesialiserte påtalegrupper i de nye politidistriktene.

Politidirektoratet vil fremheve at det er viktig med klare direktiv fra Den høyere påtalemyndighet for å sikre forutsigbarhet og slik at påtalemyndigheten kan dimensjoneres i tråd med dette. Dette har en side mot selve ressursbruken, men ikke minst mot opplæring og kvalifisering av de påtalejuristene som skal håndtere denne typen saker. Det vises for øvrig til merknader til punkt 8.4.2 og 8.4.4, samt til de

økonomiske og administrative konsekvenser forslaget vil kunne innebære i tilknytning til kapittel 28 i utredningen.

Politidirektoratet støtter ikke utkastets § 2-11 (3) siste punktum om at politiet skal kunne henlegge alle saker. I dag skal saker hvor noen har vært siktet forelegges statsadvokatene for henleggelse⁹. I tillegg har riksadvokaten i kjølvannet av den såkalte Monica-saken gitt retningslinjer for når henleggelse av mistenkelige dødsfall skal forelegges statsadvokaten. Utvalget påpeker at fornærmede vil kunne påklage politiets henleggelse. Til dette vil Politidirektoratet fremheve at det i mange tilfeller ikke foreligger noen fornærmet som kan påklage en henleggelse. Videre ser Politidirektoratet det som en viktig kvalitetssikring at enkelte sakstyper behandles i to ledd. Det foreslås derfor at det vurderes om saker som gjelder alvorlig vold, alvorlige seksuallovbrudd og straffebud med høyere strafferammer bør forelegges statsadvokaten for henleggelse. Den nærmere angivelse av hvilke straffebud som bør omfattes, bør utredes nærmere i den kommende lovgivningsprosessen. Det fremheves at denne reguleringen av henleggelse må gjelde uavhengig av om noen er mistenkt eller ikke.

8.4.2 Adgang til å møte for domstolene

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at gjeldende rett i utgangspunktet videreføres hva gjelder aktorater som skal utføres av påtalemyndigheten i politiet. I den enkelte sak kan høyere påtalemyndighet overlate aktorater til påtalemyndigheten i politiet, og utvalget forutsetter at dette må gjøres for å gi statsadvokatembetet mulighet (kapasitet) til å forestå fagledelse. Utvalget forutsetter at politiet blir tilsvarende styrket for å kunne håndtere det økte antallet aktorater. Utvalget foreslår dessuten å videreføre muligheten for polititjenestepersoner å møte som aktorer i såkalte foreleggsaker.

Mottatte innspill

Trøndelag politidistrikt påpeker at muligheten for oppnevning av politiaktorer i statsadvokataktorat gjør det vanskelig å dimensjonere påtalegruppene i politidistriktene. Politidistriktet forutsetter derfor at det utarbeides retningslinjer for oppnevning av politiaktorer og at det må være en god dialog mellom statsadvokatembete og politimester for å muliggjøre planlegging og rett dimensjonering av påtalemyndigheten i politiet.

Agder politidistrikt fremhever at sakens kompleksitet og ikke strafferammen bør være styrende for i hvilke saker det kan oppnevnes politiaktorer, og påpeker at økt oppnevning av politiaktorer vil medføre økt ressursbehov i politiet.

Vest politidistrikt viser til at det ikke er behov for å la polititjenestepersoner utenfor påtalemyndigheten møte som aktorer i såkalte foreleggsaker.

Politidirektoratets vurdering

Utkastets § 2-12 (2) bokstav c åpner for delegering av enkeltsaker til påtalejurister i såkalte seksårssaker. Som påpekt av Trøndelag politidistrikt er det sentralt for politidistriktene å dimensjonere påtalegruppene for å kunne håndtere arbeidsmengden. Den foreslåtte regel gir ikke politiet tilstrekkelig forutsigbarhet i så måte. Det fremheves i påtaleanalysen at det må sikres en ressurstilførsel til politiet for at etaten skal kunne håndtere en økt arbeidsmengde. Uten klare regler – enten i lovs form eller ved klare direktiver fra riksadvokaten – vil en risikere at ressursbehovet ikke blir vurdert korrekt. Da risikeres det at påtalemyndigheten i politiet ikke kan ivareta sitt samfunnsoppdrag.

⁹ Påtaleinstruksen § 17-1 annet ledd

Politidirektoratet mener derfor at det må foretas en parallell behandling av reguleringen av aktorkompetansen i straffeprosessloven og påtaleanalysen på dette punkt. Målet må være en regel som gjør det mulig for politiet å dimensjonere sine påtalegrupper korrekt.

For øvrig vises det til Politidirektoratets vurdering av de økonomiske og administrative konsekvenser forslaget vil kunne innebære i tilknytning til utredningens kapittel 28.

Hva gjelder muligheten for tjenestepersoner i politiet uten påtalemyndighet til å aktorere såkalte foreleggsaker mener Politidirektoratet at regelen kan videreføres. Politidirektoratet bemerker at denne muligheten benyttes forholdsvis sjelden.

8.4.3 Ankekompetanse

Utvalgets forslag

Etter utkastets § 2-14 skal statsadvokatene ha ankekompetanse, hvilket innebærer at såkalt politimesteranke ikke foreslås videreført.

Mottatte innspill

Nordland og Vest politidistrikter støtter forslaget om at politimester ikke skal ha ankekompetanse.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter utvalgets forslag om at ankekompetansen skal tilligge statsadvokatembetene og således at såkalt politimesteranken ikke videreføres.

8.4.4 Fordeling av kompetanse mellom påtalemyndighetens tjenestepersoner i politiet

Utvalgets forslag

Det foreslås å oppheve skillet mellom påtalejurister i politiet med og uten utvidet påtalekompetanse. Etter loven skal alle påtalejurister i politiet ha samme påtalekompetanse. Utvalget viser til at spesialisering og organisering av påtalemiljøene i politiet langt på vei vil ivareta behovet for at kompetente påtalejurister behandler relevante saker. Videre vises det til at både politidistriktene og riksadvokaten kan gi retningslinjer for hvilken erfaring som skal kreves for å behandle de ulike sakene.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt motsetter seg at dagens ordning med påtalejurister med og uten utvidet påtalekompetanse oppheves. Politidistriktet fremholder at ordningen innebærer en faglig kvalitetssikring av og kompetanseutvikling for den enkelte påtalejurist. Om politidistriktene selv skal håndtere dette, vil en presset ressursituasjon kunne medføre at kompetanseutvikling settes under press og at man setter påtalejurister til å håndtere saker de ikke er skikket til. Øst politidistriktet ser dette i sammenheng med at utvalget har foreslått at retten i større grad skal være bundet av de rammer påtalemyndigheten trekker opp for saken, samt at politiets påtalejurister i større grad skal forestå aktorat som i dag håndteres av statsadvokatene.

Agder politidistrikt advarer mot å gi alle politiets påtalejurister samme påtalekompetanse etter loven. I likhet med Øst politidistrikt, viser Agder politidistrikt til at det å vurdere om den enkelte påtalejurist er skikket til å ha utvidet påtalekompetanse står sentralt i statsadvokatenes fagledelse og står sentralt i opplæringsprogrammet av nyansatte politijurister.

Vest politidistrikt er skeptisk til å oppheve skillet mellom påtalejurister med og uten utvidet påtalekompetanse, og viser til de samme grunner som Vest og Agder politidistrikter. Vest politidistrikt foreslår at det enten må fremgå av loven at statsadvokatene skal håndheve retningslinjer om når den enkelte politijurist skal kunne håndtere alle saker påtalemyndigheten i politiet har påtalekompetanse i, eller at det etableres en tilsvarende ordning som i dag gjennom klare direktiver fra høyere påtalemyndighet.

Sør-Øst politidistrikt fremhever at med det til enhver tid ikke ubetydelig antall nytilsatte påtalejurister vil være krevende for politidistriktene å ivareta den kontroll- og opplæringsfunksjon som i dag tilligger statsadvokatembetene. Opphevelse av skillet mellom påtalejurister med og uten utvidet påtalekompetanse vil derfor være ressurskrevende og medføre mindre effektivt påtalearbeid i politidistriktene.

Trøndelag politidistrikt åpner for at en formalisert oppfølging av nyansatte og at statsadvokatens fagledelse rettes mot nyansatte påtalejurister kan kompensere for det som tapes ved at ordningen med påtalejurister med og uten utvidet påtalekompetanse oppheves.

Innlandet politidistrikt mener at det må etableres en form for kvalifiseringsordning for å kunne påtaleavgjøre ulike saker i politiet. I likhet med Trøndelag politidistrikt mener Innlandet politidistrikt at en del av statsadvokatens fagledelse må rettes mot nyansatte påtalejurister.

Troms politidistrikt påpeker at uavhengig av om ordningen med utvidet påtalekompetanse oppheves eller ikke, vil det være behov for en opplærings- eller kvalifiseringsperiode, slik som eksempelvis gjelder for avhørsledere for tilrettelagte avhør¹⁰. Politidistriktet har ingen sterke innsigelser mot at gjeldende ordning med påtalejurister med og uten utvidet påtalekompetanse opphører.

Nordland politidistrikt trekker frem at større politidistrikter med større fagmiljøer gir mulighet for bedre oppfølging av den enkelte nytilsatte påtalejurist, og antar derfor at forslaget kan støttes.

Politidirektoratets vurdering

I likhet med flere politidistrikter er Politidirektoratet skeptisk til og stiller spørsmål ved behovet for å oppheve ordningen med at statsadvokatene tildeler utvidet påtalemyndighet til nytilsatte påtalejurister. Særlig gjelder dette nå som det foreslås å gi politiet påtalekompetanse i flere saker enn tidligere og det forutsettes at politijuristene skal utføre flere og mer omfattende aktorater enn tidligere. Påtalejurister i politiet har en selvstendig rolle og fattar beslutninger uten at nødvendigvis andre i påtalemyndigheten involveres. Statsadvokatenes faglige oppfølging og kontroll i den innledende delen av ansettelsesperioden er derfor viktig. En kan ikke se at utvalget har vurdert nærmere hva statsadvokatenes kontroll og kvalitetssikring skal erstattes med, slik at hensynet til rettssikkerhet og kravet til kvalitet i straffesaksbehandlingen i tilstrekkelig grad blir ivarettatt.

Det bemerkes at det i påtaleanalysen ikke er foreslått å oppheve ordningen med tildeling av utvidet påtalekompetanse. Tvert i mot foreslås det i påtaleanalysen at påtalekompetanse bør knyttes til stillingen¹¹. Her foreslås det videre at enkelte stillingskategorier skal kunne anvende særskilte etterforskningsmetoder og aktorere såkalte statsadvokataktorater.

¹⁰ Se straffeprosessloven § 239a første ledd første punktum, som setter som krav at avhørsleder har utvidet påtalekompetanse

¹¹ Se NOU 2017: 5 side 189 høyre spalte og punkt 13.6

Vi finner det nødvendig å påpeke at ikke alle politidistrikter har store og spesialiserte påtalegrupper etter nærpelitireformen. Fortsatt er påtalegrupper plassert ved ulike polititjenestesteder i politidistriktene. En kan derfor ikke utelukkende basere seg på at påtalegruppene kan forestå en kvalitativt god opplæring på egenhånd. Det er derfor til en viss grad nødvendig med involvering av statsadvokatembetene for å sikre god opplæring av nytilsatte påtalejurister, jf. også forslaget i påtaleanalysen om at riksadvokaten skal ha ansvar for kompetanseutviklingen i påtalemyndigheten.

Politidirektoratet mener at man bør avvete utfallet av behandlingen av påtaleanalysen før en kan konkludere med om ordningen med å tildele utvidet påtalemyndighet bør utgå. Mye kan tale for å beholde ordningen, og eventuelt se dette i lys av opplæring- og karriereveier i påtalemyndigheten i politiet.

Skulle ordningen ikke bli videreført i ny straffeprosesslov vil det være behov for retningslinjer og instruksjoner fra riksadvokaten som kan sikre nødvendig formalisert oppfølging og opplæring av nytilsatte påtalejurister i politiet.

Kapittel 9 – Mistenkte og forsvareren

Politidirektoratet er i hovedsak positiv til den foreslåtte omstruktureringen og samlingen av reglene om mistenktes og forsvarerens prosessuelle stilling.

Politidirektoratet vil i det følgende knytte merknader til utvalgets forslag, herunder særlig hva gjelder begrepene "mistenkte" og "siktet", vernet mot tvungen selvinkriminering, samt mistenktes rett til representasjon ved offentlig oppnevnt forsvarer.

9.2 "Mistenkte" og "siktete"

Utvalgets forslag

Etter utvalgets oppfatning er det lite ønskelig å opprettholde dagens ordning i straffeprosessloven hvor det skilles mellom "siktet" og "mistenkte". Utvalget foreslår at begrepet "mistenkte" benyttes som en samlebetegnelse, uavhengig av hvilket stadium en befinner seg på i prosessen. Det er særlig vist til at færre betegnelser med et klart meningsinnhold og klare rettsvirkninger forenkler loven. I mange tilfeller er også de prosessuelle stillingene knyttet til de to ulike begrepene likestilt. Videre er det flere mistenkte uten formell status som siktet som har behov for sterkere straffeprosessuelt vern.

Utvalget påpeker også at vernet som utløses ved en "criminal charge" etter EMK art. 6 ikke nødvendigvis er sammenfallende med siktetbegrepet i vår straffeprosess. I følge utvalget er det avgjørende at angivelsen av den internrettslige gruppen ikke er snevrere enn det som følger av EMK.

Mottatte innspill

Kripas er enig i at dagens bruk av begrepet siktet kan fremstå uklar, og at færre betegnelser vil bidra til å forenkle loven. Dersom begrepet siktet fjernes, forventes det at det også fremmes forslag om endring av flere bestemmelser i straffeloven, herunder § 88 om avbrytelse av foreldelsesfrist. Etter *Kripas*' syn fremstår definisjonen av mistenkt i utkastets § 3-1, "...den forfølgningen retter seg mot", relativt treffende med tanke på innslagspunktet for vernet etter EMK art. 6. Det bør imidlertid vurderes om begrepet bør presiseres ytterligere, eventuelt om det bør stilles formkrav til utløsning av slik status.

Innlandet politidistrikt er enig i at det ikke er noen grunn til å opprettholde skillet mellom mistenkt og siktet. Samtidig påpekes det at en fjerning av begrepet siktet ikke bør medføre at bruk av siktelsesdokumentet blir avvirket, særlig grunnet hensynet til ivaretagelse av retten til kontradiksjon.

Øst politidistrikt er også enig i at skillet mellom "mistenkte" og "siktet" kan fjernes. Distriktet påpeker, i likhet med *Kripas* og *Innlandet politidistrikt*, at fjerningen av begrepet siktet medfører behov for endring av straffeloven § 88 om avbrytelse av foreldelsesfrist, samt at det må komme en avklaring knyttet til politiets bruk av dagens siktelsesdokument.

Nordland politidistrikt påpeker derimot at begrepet "siktet" er godt innarbeidet i straffeprosessen, og at begrepet angir en viss styrke i mistanken. Etter distriktets oppfatning kan uklarheter rundt begrepet siktet og situasjonen løses ved å rydde i vilkårene slik de fremstår i dag.

Møre og Romsdal, Troms og Vest politidistrikter tar til orde for en videreføring av skillet mellom "mistenkt" og "siktet". Etter *Vest politidistrikts* oppfatning er det mer

nærliggende å gjøre endringer i norsk rett slik at begrepet "siktet" sammenfaller med begrepet "criminal charge" i EMK art. 6.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet har i utgangspunktet ingen innvendinger til utvalgets forslag om å fjerne begrepet "siktet", og benytte "mistenkte" som en samlebetegnelse. Det vises her i all hovedsak til utvalgets begrunnelse som gjengitt ovenfor.

Som påpekt av Kripas og Øst politidistrikt, bør imidlertid mulige konsekvenser av forslaget utredes nærmere, for eksempel hva gjelder behovet for endring av reglene om avbrytelse av foreldelsesfrist etter straffeloven § 88. Politidirektoratet støtter Kripas i at det bør vurderes om begrepet "mistenkt" bør presiseres ytterligere, eventuelt om det bør oppstilles formkrav til utløsning av statusen som "mistenkt". Videre må det avklares om en fjerning av begrepet "siktet" vil ha innvirkning på politiets bruk av siktelsesdokument, og eventuelt på hvilken måte, herunder om dette skal erstattes av et annet lignende dokument, jf. innspill fra Innlandet og Øst politidistrikter.

Politidirektoratet vil dessuten legge til at innføring av "mistenkte" som en samlebetegnelse vil ha kostnadmessige konsekvenser. Foruten endring av datasystemer, kan det hende – avhengig av klarheten i regelen – at påtalemyndigheten i større grad enn i dag må bistå politipatruljer med å avklare om man står overfor en "mistenkt" i lovens forstand.

9.3 Vernet mot tvungen selvinkriminering

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at vernet mot tvungen selvinkriminering gis forankring i en fanebestemmelse i straffeprosessloven, jf. utkastets § 3-2 (2). Etter samme bestemmelse annet punktum gjelder ikke vernet når mistenkte er et foretak.

Mottatte innspill

Kripas, Øst og Vest politidistrikter støtter utvalgets forslag.

Øst politidistrikt bemerker at uskyldspresumsjonen i utkastets § 3-2 (1) bør ha samme utforming som Grunnloven, og at Tilregnelighetsutvalgets¹² følgende forslag til ordlyd bør velges: "Enhver er å anse som uskyldig inntil det motsatte er bevist".

Innlandet politidistrikt påpeker under henvisning til Rt. 2011 s. 800 at et vilkår for at vernet mot tvungen selvinkriminering inntre er at det er tale om en "criminal charge" i EMKs forstand. Distriktet mener at forslaget sett i sammenheng med forslaget om å fjerne begrepet "siktet", vil ha den uheldige konsekvens at forbudet mot selvinkriminering blir utvidet til også å verne personer som ikke er siktet etter vår straffeprosess eller EMK. Dette vil ha en negativ innvirkning i forbindelse med politiets handlingsrom, særlig ved skjult etterforskning, som eksempelvis infiltrasjon, i fasen før mistenkte anses som "criminal charge[d]" etter EMK.

Hva gjelder juridiske personers selvinkrimineringsvern støtter for så vidt Innlandet politidistrikt utvalgets forslag om at vernet ikke gjelder for disse. Det påpekes imidlertid at Høyesterett i Rt. 2011 side 800 har lagt til grunn at juridiske personer også er vernet mot selvinkriminering etter EMK art. 6, og at EMK ved motstrid skal gå foran annen norsk lovgivning.

¹² NOU 2014: 10

Politidirektoratets vurdering

Selvinkrimineringsvernet – fysiske personer

Politidirektoratet støtter utvalgets forslag til lovfesting av selvinkrimineringsvernet for fysiske personer.

Slik Politidirektoratet forstår utvalgets forslag, er gruppen som omfattes av definisjonen "mistenkt" i § 3-1 og selvinkrimineringsvernet etter § 3-2 (2), ment å være i samsvar med gruppen som er vernet etter EMK. For øvrig bemerkes det at enhver er vernet mot selvinkriminering, uavhengig av om en er mistenkt i en straffesak. Ingen er forpliktet til å bidra til en straffeforfølgning mot seg selv. Politidirektoratet kan således ikke se at det er tale om en utvidelse av selvinkrimineringsvernet, utover gruppen som allerede er vernet etter de folkerettslige forpliktelsene. Politidirektoratet leser også Kripas' innspill slik at denne forståelsen legges til grunn.

Selvinkrimineringsvernet – juridiske personer

Politidirektoratet har merket seg utvalgets drøftelse og konklusjon om at Norge ikke er folkerettslig forpliktet til å gi vern mot selvinkriminering for juridiske personer, til tross for at Høyesterett i Rt. 2011 side 800 har lagt til grunn det motsatte¹³.

Uten å ta stilling til spørsmålet om juridiske personer er omfattet av selvinkrimineringsvernet, er Politidirektoratet enig i utvalgets konklusjon om at hensynet til å få straffesaker opplyst bør veie tyngst ved spørsmålet om selvinkrimineringsvernet bør gjelde juridiske personer. Politidirektoratet støtter således i utgangspunktet en lovfesting av dette i ny straffeprosesslov, og kan i det alt vesentlige tiltre utvalgets begrunnelse.

Politidirektoratet er for øvrig kjent med Økokrims høringsvar hvor det gis støtte til utvalgets konklusjon om at juridiske personer ikke er omfattet av selvinkrimineringsvernet. Hva gjelder viktigheten av at vernet ikke omfatter juridiske personer fremhever Økokrim særlig hensynet til å få straffesaker opplyst.

9.4 Retten til representasjon

Gjeldende rett og innledningsvis om utvalgets forslag

Etter gjeldende rett gjøres mistenkte kjent med sin rett til å la seg bistå av forsvarer etter eget valg på alle trinn i saken, jf. straffeprosessloven § 94 og påtaleinstruksen § 8-1. Rett på offentlig oppnevnt forsvarer har siktede etter gjeldende lov §§ 96-99¹⁴. Det er i de nevnte bestemmelsene gjort noen unntak fra retten til offentlig oppnevnt forsvarer, blant annet når siktede uttrykkelig gir avkall på retten, og retten finner det ubetenkelig, jf. § 96 fjerde ledd og § 98 annet ledd tredje punktum. I tillegg kan retten oppnevne forsvarer "når særlige grunner taler for det", jf. § 100 annet ledd.

Utvalget har fremhevet at retten til å forsvare seg, enten selv eller ved representasjon, og prinsippet om fritt forsvarervalg, er grunnleggende rettsikkerhetsgarantier som står

¹³ NOU 2016: 24 sidene 209-213

¹⁴ Straffeprosessloven § 96 (under hovedforhandling), § 97 (ved bevisopptak), § 98 (ved pågrepelse dersom det er klart at vedkommende ikke vil bli løslatt innen 24 timer, og innen 12 timer for de under 18 år), § 99 (tilståelsesdom hvor det er spørsmål om å idømme ubetinget fengselsstraff i mer enn 6 måneder)

sterkt i gjeldende straffeprosesslov. Denne retten er gjennomgående godt regulert og bør videreføres.

Utvalget mener likevel at det er behov for enkelte justeringer, dels i reglens innhold for å styrke mistenktes vern, dels i plassering og utforming av bestemmelsene for å gjøre innholdet i reguleringen lett tilgjengelig.

I utkastets § 3-6 foreslås det å videreføre mistenktes rett til å la seg bistå av forsvarer under straffeforfølgningen og retten til fritt forsvarervalg. Utvalgets forslag til justeringer og endringer gjelder i all hovedsak i hvilke tilfeller mistenkte har rett på offentlig oppnevnt forsvarer, jf. utkastets §§ 3-11 til 3-20¹⁵. Utvalgets forslag innebærer til dels en videreføring av gjeldende rett, og til dels en utvidelse av retten til offentlig oppnevnt forsvarer.

I tillegg innebærer utvalgets forslag en begrensning i forhold til gjeldende rett¹⁶ hva gjelder i hvilke tilfeller og på hvilken måte mistenkte kan gi avkall på forsvarer, jf. utkastets § 3-21. Etter bestemmelsen kan mistenkte som er over 18 år gi *skriftlig* avkall på forsvarer når det er *ubetenkelig*. Mistenkte er avskåret fra å gi avkall på retten til forsvarer i de tilfeller som angitt i bestemmelsens annet punktum¹⁷. Før det gis avkall, skal mistenkte gjøres kjent med retten til å rådføre seg med forsvarer betalt av det offentlige.

Utvalget har i sine vurderinger særlig sett hen til mistenktes rettigheter etter EMK art. 6 nr. 3 bokstav c¹⁸ og senere avgjørelser fra EMD, hvor det er understreket at mistenkte bør ha forsvarer fra et tidlig stadium i prosessen. Den internasjonale utviklingen knyttet til mistenktes rett til forsvarer ligger til grunn for nyere avgjørelser i norsk rett. Det er vist til Rt. 2015 s. 844, hvor Høyesterett la til grunn at det internasjonale synet på mistenktes rett til forsvarer er av betydning ved vurderingen av mistenktes rett til offentlig oppnevnt forsvarer etter gjeldende § 100 annet ledd. Utvalget har understreket at norsk rett ikke må gi et svakere vern for mistenkte enn det som følger av europeiske minstestandarder. Det påpekes også at bruk av forsvarer er av betydning for effektiv saksavvikling.

9.4.3.2 Utvidet rett til forsvarer i politiavhør – § 3-12, rett til forsvarer under hele saken – § 3-11, og avkall på forsvarer – § 3-21

Utvalgets forslag

Utvalget har i ny § 3-12 foreslått at mistenkte skal ha forsvarer ved politiavhør når det "i saken kan bli spørsmål om å idømme ubetinget fengsel, samfunnsstraff eller ungdomsstraff".

Utvalget har i sin begrunnelse vist til Rt. 2015 side 844 og Rt. 2015 side 860, som begge gjaldt forståelsen av straffeprosessloven § 100 annet ledd, jf. EMK art. 6 nr. 3 bokstav c, og spørsmålet om siktedes rett til å få oppnevnt offentlig forsvarer ved avhør under

¹⁵ § 3-11 (Forsvarer under hele saken), § 3-12 (Forsvarer i politiavhør av mistenkte), § 3-13 (Forsvarer ved pågrepelse og fengsling), § 3-14 (Forsvarer ved særlig rettergangsskritt), § 3-15 (Forsvarer ved tilrettelagte avhør), § 3-16 (Forsvarer under hovedforhandling), § 3-17 (Forsvarer ved forenklet behandling), § 3-18 (Forsvarer ved anke), § 3-19 (Forsvarer ved brudd på vilkår for betinget straff, samfunnsstraff mv.) og § 3-20 (Forsvarer i særlige tilfeller)

¹⁶ Gjeldende straffeprosesslov §§ 96 fjerde ledd og 98 annet ledd, jf. ovenfor.

¹⁷ § 3-11, § 3-13, § 3-15, § 3-19 annet ledd og § 3-20

¹⁸ Everyone charged with a criminal offense has the following minimum rights: ... to defend himself in person and through legal assistance of his own choosing or, if he has not a sufficient means to pay for legal assistance, to be given it free when the interests of justice so require

etterforskning. Høyesterett uttalte i begge sakene at lagmannsretten i sin vurdering av vilkåret "særlige grunner" etter § 100 annet ledd, ikke hadde trukket inn de senere års utvikling i synet på betydningen av forsvarer blir oppnevnt også på etterforskningsstadiet. Kjennelsene fra lagmannsretten i begge sakene bygget således på uriktig lovforståelse, og ble opphevet.

Utvalget mener at i lys av rettsutviklingen på området, de underliggende verdiene og hensynet til mistenkes forsvar, at mistenktes rett til forsvarer i politiavhør må lovfestes. Slik utvalget ser det, vil oppnevning av forsvarer på et tidlig tidspunkt kunne bringe flere saker inn i "rett spor". Det trekkes frem at oppnevning av forsvarer vil kunne bidra til avklaring av eventuelle tvistepunkter og legge til rette for forenklet behandling (tilståelsesdom). Utvalget mener på denne bakgrunn at forsvarer bør oppnevnes før mistenkte avhøres for første gang. Utvalget ser at utvidet rett til offentlig oppnevnt forsvarer vil kunne føre til økte utgifter, men fremhever samtidig at muligheten for tidlige avklaringer i "betydelig grad" vil kunne bidra til å effektivisere straffeprosessen. Disse grunner taler for oppnevning på dette stadiet, til tross for at det kan innebære "visse forsinkelser i sakens innledende fase – for eksempel når det er ønskelig å gjennomføre et avhør på stedet".

Den utvidede retten til forsvarer vil avhenge av hvordan politiet og påtalemyndigheten til enhver tid vurderer reaksjonsspørsmålet. En teoretisk mulighet for at saken kan resultere i ubetinget fengsel, samfunnsstraff eller ungdomsstraff er ikke nok.

Utvalgets ovennevnte forslag må ses i sammenheng med utkastets § 3-11 om forsvarer under hele saken. Det følger av kommentarene til bestemmelsen at denne retten slår inn på "ethvert trinn" av saken, og som nevnt ovenfor, kan det ikke gis avkall på retten etter § 3-21.

Etter utkastets § 3-11 bokstav a skal det alltid oppnevnes forsvarer når mistenkte er under 18 år og det "i saken kan bli spørsmål om å idømme ubetinget fengsel, samfunnsstraff eller ungdomsstraff". Retten etter denne bestemmelsen er i likhet med § 3-12 knyttet til reaksjonsspørsmålet, og omfatter således retten til offentlig oppnevnt forsvarer i politiavhør for mistenkte under 18 år.

Utvalget har ved utkastets § 3-11 bokstav b foreslått at forsvarer skal oppnevnes når mistenkte grunnet sin fysiske eller psykiske tilstand ikke er i stand til å ivareta sine interesser. Bestemmelsen er ment å videreføre gjeldende § 100 annet ledd hva gjelder forhold ved mistenktes person. Utkastets § 3-11 bokstav b må ses i sammenheng med utkastets § 3-20 om at det skal oppnevnes forsvarer i særlige tilfeller. § 3-20 supplerer § 3-11 bokstav b, idet den viderefører gjeldende rettspraksis knyttet til straffeprosessloven § 100 annet ledd. Hva gjelder "særlig forhold" er det i kommentarene vist til den forståelse av vilkåret "særlige grunner" etter § 100 annet ledd som er angitt i HR-2016-92-U og Rt. 2015 side 844¹⁹.

Utkastets § 3-11 bokstav c fastslår at mistenkte skal ha forsvarer når fornærmede har rett på bistandsadvokat²⁰.

Rett til forsvarer under etterforskning, herunder i politiavhør, må også ses i sammenheng med utvalgets forslag om at mistenkte over 18 år kan gi *skriftlig* avkall på retten til forsvarer i politiavhør, når det er *ubetenkelig*, jf. utkastets § 3-21. Mistenkte skal før avkall gis, gjøres kjent med retten til å rådføre seg med forsvarer betalt av det offentlige.

¹⁹ Se utvalgets kommentarer til de enkelte bestemmelsene på side 553 og 555 i NOU-en.

²⁰ Utkastets § 4-9 om rett til bistandsadvokat

Mottatte innspill

Politidirektoratet har mottatt mange og forholdvis omfattende innspill til utvalgets forslag på dette området. Flere av innspillene tar også opp mange av de samme momentene. Det anses derfor ikke hensiktsmessig med en detaljert gjennomgang av hvert enkelt innspill i vår høringsuttalelse. Vi henviser departementet til samtlige innspill i sin helhet for den fullstendige sammenhengen.

Kripos har påpekt at utvalgets forslag vil medføre en betydelig økonomisk kostnad og kan få klart negative følger for effektiviteten i straffesaksbehandlingen. Lovgiver bør derfor nøye vurdere om kostnaden veier opp for den begrensede rettssikkerhetsgevinst forslaget medfører. *Kripos* er av den oppfatning at utvalget ikke gir noen god begrunnelse for sitt endringsforslag, og viser til at gjeldende lov tilfredsstillende kravene til rettfærdig rettergang etter EMK artikkel 6.

Etter *Kripos'* erfaring ønsker mistenkte ofte å la seg bistå av kjente forsvarere som sjelden har anledning til å møte på kort varsel for å delta i politiavhør. Dette kan medføre at fremdriften i saken stopper opp, og at mistenkt blir sittende lengre i varetekt enn hva som hadde vært nødvendig, gitt at mistenkte i utgangspunktet er villig til å forklare seg uten forsvarer. Det vises videre til at mistenktes forklaring ofte er av avgjørende betydning i initialfasen av etterforskningen, særlig med tanke på å sikre bevis og mulighet til å etterprøve forklaringen. Forslaget legger opp til et krevende prosessuelt system som kan påvirke politiets etterforskning negativt, og gevinsten for rettsikkerheten synes svært usikker.

Det fremheves også at politiavhør har blitt utviklet vesentlig de siste 15-20 årene. Avhørsmetodikk bygger i dag på akademisk anerkjente prinsipper som ivaretar mistenktes rettigheter. Det synes således lite hensiktsmessig å endre prosessen rundt politiavhør. I tillegg foreslår utvalget en utvidelse av plikten til å ta opp politiforklaringer på lyd- og bilde²¹, slik at ivaretagelse av mistenktes rettigheter blir godt dokumentert.

Retten til offentlig forsvarer er i både § 3-12 og 3-11 bokstav a knyttet til straffereaksjonen. Det påpekes at straffeutmåling beror på en sammensatt vurdering av ulike momenter. I praksis er det vanskelig å ha tilstrekkelige opplysninger for en begrunnet oppfatning om straffereaksjonen før første avhør. Det kan også fryktes at forklaringen ikke kan påberopes dersom en har feilvurdert forsvarerspørsmålet. Resultatet kan bli at det oppnevnes forsvarer også i saker hvor vedkommende ikke har krav på det, med de ekstra kostnader det medfører.

Kripos mener at utvalget er for optimistisk i synet på gevinsten forslaget gir. Etter deres erfaring vil forsvarer sjelden anbefale mistenkte å tilstå på dette tidspunktet. Tvert i mot vil forsvarer ofte anbefale mistenkte til ikke å forklare seg før bevissituasjonen er avklart.

Etter dagens ordning skal mistenkte forklares sine rettigheter ved pågripelse og gjøres kjent med at han kan la seg bistå av forsvarer. Etter *Kripos'* vurdering fungerer denne ordningen godt. Slik *Kripos* ser det vil de foreslåtte endringene i liten grad bidra til økt rettssikkerhet og effektivitet i straffesaksbehandlingen.

Kripos trekker frem innføringen av arbeidsformen Politiarbeid på stedet, en sentral del av politireformen, hvor det er lagt opp til at mer etterforskning gjøres på stedet av patruljene. Viktige bevis, herunder avhør, sikres med tidsnærhet til handlingen. Politiet bør ikke være avskåret fra å ta innledende avhør fordi mistenkte ikke har fått oppnevnt forsvarer eller fordi en må vente til forsvarer har mulighet til å møte. Patruljene er utstyrt med lydopptaksutstyr. Men i de tilfeller dette utstyret ikke er tilgjengelig eller ikke

²¹ Utkastets § 10-8 (1)

fungerer som forutsatt, bør ikke politipatruljen være avskåret fra å gjennomføre avhør på stedet.

Hva gjelder lovforslaget om avkall på forsvarer, mener Kripos at unntaksreglene er for snevre. At mistenkte ikke kan gi avkall på forsvarer under politiavhør hvor fornærmede har rett på bistandsadvokat, jf. forslaget § 3-11 bokstav c, undergraver mistenktes egen vurderingsevne av behovet for forsvarer. Kripos mener også at behovet for representasjon under politiavhør i mange tilfeller kan være mindre enn under rettsmøter og hovedforhandling. Videre bør det være tilstrekkelig at avkallet fremkommer på lyd- eller videoopptak. Dette gir et bedre grunnlag for å vurdere om avkallet er gitt på riktige premisser enn hva underskriften i seg selv gjør.

Nordland, Troms, Møre og Romsdal, Agder, Sør-Vest, Sør-Øst og Innlandet politidistrikter støtter heller ikke utvalgets forslag, og det tas blant annet til orde for en videreføring av gjeldende rett vedrørende mistenktes rett til offentlig oppnevnt forsvarer.

Forslaget ses særlig i sammenheng med politireformen. Arbeidsmetoden Politiarbeid på stedet gjør at politipatruljen skal utføre mer etterforskning på stedet. Et Felles straffesaksinntak skal bistå patruljen i effektiv etterforskning. Det fremheves at lovforslaget medfører at effekten av tiltakene blir begrenset, da mange avhør ikke vil kunne tas av patruljen på stedet.

Flere av distriktene viser til at det vil være svært vanskelig å vurdere straffepåstanden på et så tidlig tidspunkt som ved første avhør, særlig for politibetjentene som bemanner politipatruljen. Eksempelvis vil det ved en voldshendelse nattetid "ute på byen" være vanskelig å vurdere hva straffepåstanden blir. Denne vil blant annet avhenge av skadeomfanget. Et annet eksempel er kjøring i påvirket tilstand hvor straffen knytter seg til påvirkningsgraden. Forslaget vil derfor kunne medføre at politiet unnlater å ta avhør av mistenkte på stedet. I de aller fleste saker vil det være praktisk vanskelig å få ønsket forsvarer ut til avhør på stedet.

Forslaget vil således kunne forsinke den innledende etterforskningen ved at forklaring ikke kan opptas på stedet, hvilket kan ha betydning for bevissikring, mistenktes rettsikkerhet, saksbehandlingstid og oppklaring av saker. Forslaget kan også medføre at mistenkte i flere saker må pågripes på grunn av bevisforspillelsesfare.

Det fremgår av flere innspill at utredningen etterlater uklarehet om blant annet en eventuell feilvurdering av vilkåret i § 3-12 og om unnlatt oppnevning av forsvarer vil innebære en absolutt saksbehandlingsfeil som medfører opphevelse av dom. Flere av distriktene har for øvrig påpekt at hensynet til mistenktes rettsikkerhet vil bli tilstrekkelig ivaretatt ved at avhør tas opp på lyd slik at avhøret kan kontrolleres i ettertid av forsvarer og retten.

Hva gjelder avkall på forsvarer har *Sør-Øst politidistrikt* pekt på at det er uklart hvem som skal foreta vurdering av om det er ubetenkelig, men forutsetter at dette tilligger påtalejuristen. Denne vurderingen er vanskelig å foreta helt i startfasen av etterforskningen.

Etter *Nordland politidistrikts* oppfatning fremstår kravet om skriftlighet ved avkall på forsvarer, unødvendig tungvint der det foretas lydavhør.

Innlandet politidistrikt har ingen innvendinger mot at mistenkte skal ha rett på oppnevnt forsvarer når fornærmede har rett på bistandsadvokat, jf. utkastets § 3-11 bokstav c.

Troms politidistrikt støtter forslaget om rett til forsvarer under hele saken i de tilfeller som angitt i § 3-11 bokstav a til c.

Vest politidistrikt har i utgangspunktet ingen prinsipielle motforestillinger mot forslaget om at mistenkte skal ha forsvarer i politiavhør i nærmere angitte saker. Det vises til hensynet til mistenktes rettsikkerhet. I tillegg antas det at oppnevning av forsvarer på et tidlig tidspunkt vil bidra til å styrke kvaliteten på politiets arbeid.

Distriktet ser likevel visse praktiske betenkeligheter ved den foreslåtte lovregelen, da den kan komme i spenningsforhold til arbeidsformen Politiarbeid på stedet som nå innføres. Det er i den forbindelse i all hovedsak pekt på de samme momentene, som angitt ovenfor av Kripos og de der nevnte distriktene. Det fremgår i tillegg av distriktets innspill at det må ikke undervurderes at mistenkte i noen tilfeller har behov for og er villig til å dele opplysninger kort tid etter en hendelse. I alminnelighet vil innledende opplysninger gitt på stedet av mistenkte være av stor bevismessig betydning for etterforskningen. Distriktet stiller derfor spørsmål om forslaget vil kunne føre til færre oppklarte saker.

Distriktet mener for øvrig at det bør være tilstrekkelig at avkall på forsvarer sikres på lyd- eller videoopptak. For øvrig støttes utvalgets utkast til § 3-11 bokstav a.

Øst politidistrikt er av den oppfatning at utvalgets forslag til forsvarer under etterforskning, jf. utkastets §§ 3-11 og 3-12, langt på vei er en kodifisering av gjeldende rett. Det vises til Rt. 2015 side 844, hvor det blant annet fremgår at det er en utbredt oppfatning at hensynet til rettferdighet er ivaretatt om det oppnevnes forsvarer i saker det er en realistisk mulighet for ubetinget fengsel. Politidistriktet mener imidlertid at utvalgets forslag går vesentlig lenger, særlig hva gjelder forslag til regler for avkall på forsvarer ved avhør. Dette vil gå utover politiets mulighet til å etterforske og oppklare straffesaker.

Distriktet påpeker at politiet i dag foretar en rekke avhør av mistenkte på stedet, også i saker hvor det kan være tale om en reaksjon som etter forslaget skal gi rett på offentlig oppnevnt forsvarer. Det vises til, i likhet med de overnevnte innspill, at det i forbindelse med politireformen er lagt opp til at politiet i større grad skal etterforske på stedet, samt at det kan være viktig for etterforskningen at forklaringer opptas så raskt som mulig etter en hendelse. I tillegg er det fremhevet at det ofte vil være vanskelig å bedømme hva reaksjonen vil bli i den enkelte sak ute på stedet.

Reglene må videre ses i sammenheng med forslag til regler om avkall på forsvarer, som etter distriktets syn er gjort unødig formalistiske, kompliserte og går for langt. Distriktet kan vanskelig se behovet og begrunnelsen for at ingen mistenkte under 18 år skal kunne la seg avhøre uten forsvarer. I det alt vesentlige er det tale om mindre alvorlige og lite kompliserte saker, og hvor det ofte er lagt opp til en dialog mellom mistenkte, dens verger og politiet for å finne en passende reaksjon som for eksempel påtaleunntatelse på vilkår. Distriktet gir uttrykk for at dette arbeidet bør fortsette som i dag, og at mistenkte under 18 år med verger bør kunne gi avkall på forsvarer. Distriktet kan heller ikke se at gevinsten ved involvering av forsvarer i alle saker vil kompensere for kostnadene ved økte utgifter og forsinkelse av saker. Det anses heller ikke nødvendig å frata mistenkte muligheten til å gi avkall på forsvarer i forbindelse med avhør i saker hvor fornærmede har rett på oppnevnt bistandsadvokat. Regelen vil innebære at den praktiske hovedregelen, for eksempel i mishandling i nære relasjoner (familievoldssaker), vil være at politiet ikke får en umiddelbar forklaring fra mistenkte på stedet.

Det er viktig å stille krav til hvor informert og fritt avkall skal være. Høyesteretts avgjørelse HR-2016-379-A vil være en god rettesnor for hva som kreves. Distriktet savner en god begrunnelse for hvorfor utvalget ønsker å fravike Høyesteretts avgjørelse. Det stilles også spørsmål ved kravet om at avkallet skal være skriftlig, da notoriet knyttet til hva som ble sagt sikres ved at avhør tas opp på lyd.

Samlet sett er reglene så omfangsrike og vanskelige å praktisere, at utviklingen vil bli at polititjenestepersoner langt på vei vil avstå fra å ta opp forklaring fra mistenkte i frykt for å gjøre feil.

Et annet perspektiv som savnes i utredningen er at mange mistenkte har behov for å gi sin versjon i sin første kontakt med politiet. Det kan også være til mistenktes fordel bevismessig dersom forklaringen senere fastholdes, og ved tilståelsesrabatt. I tillegg kan mistenkte ved en uoversiktlig hendelse, sitte med informasjon som kan svekke mistanke mot vedkommende slik at det ikke lenger er grunnlag for bruk av tvangsmidler. Et eksempel vil være voldssaker i utelivet. Videre kan det tenkes en rekke årsaker til at mistenkte ønsker å gi avkall på forsvarer, og etter distriktets oppfatning går forslaget for langt i å frata mistenkte muligheten til selv å avgjøre om en ønsker å la seg bistå av forsvarer.

Trøndelag politidistrikt har ingen innvendinger mot det foreslåtte innslagspunktet for når mistenkte skal ha rett på oppnevnt forsvarer i politiavhør. Det er positivt med en lovfesting av dette, da det gir en mer praktikabel regel enn hva som følger av den skjønnsmessige vurderingen etter Høyesterettspraksis.

Det er imidlertid betydelige utfordringer knyttet til praktiseringen av regelen, særlig hva gjelder vurderingen vedrørende reaksjonsspørsmålet. Særlig ved avhør på stedet vil vurderingen foretas på et svakt grunnlag. Dette vil igjen kunne virke prosessskapende under hovedforhandling ved spørsmål om bevisavskjæring dersom det i ettertid viser seg at vurderingen ikke var riktig. Det bør derfor presiseres i forarbeidene at det kun er oppkonstruerte vurderinger og ren omgåelse av regelverket som kan være gjenstand for bevisavskjæring.

For øvrig bemerkes det at et muntlig avkall på forsvarer sikret ved lydopptak vil ivareta mistenktes rettigheter.

Distriktet påpeker også at utvidelsen vil ha negative konsekvenser for effektiviteten i straffesaksbehandlingen, særlig nå som arbeidsformen Politiarbeid på stedet innføres. Til tross for innvendinger mot forslaget med tanke på effektivitet, mener distriktet at hensynet til mistenktes rettsikkerhet må være avgjørende. Likevel bør det vurderes om innslagspunktet bør forhøyes noe, for eksempel at grensen settes ved saker som kan medføre ubetinget fengsel i mer enn 30 dager eller ungdomsstraff. Da vil større deler av effektivitetsgevinsten ved Politiarbeid på stedet ivaretas uten at det påvirker mistenktes rettsikkerhet i nevneverdig grad.

Det fremgår av *Oslo politidistrikts* innspill at det har vært delte meninger innad i distriktet vedrørende utvalgets forslag om forsvarer i politiavhør. Flere er positivt til at det legges til rette for at forsvarer er til stede i flere avhør enn tidligere, mens andre mener at gjeldende § 100 annet ledd sikrer mistenktes rettigheter i tilstrekkelig grad.

Distriktet påpeker viktigheten av at mistenktes rettigheter ikke blir illusoriske i en hektisk situasjon på åstedet, og det er derfor positivt at mistenkte uttrykkelig må ta stilling til om vedkommende ønsker forsvarer. Det er videre fremhevet at arbeidsformen Politiarbeid på stedet er en viktig strategi for å effektivisere strafferettspleien, herunder ved så raskt som mulig å foreta avhør og andre etterforskingsskritt på åstedet.

Distriktet mener at en oppnår en riktig balanse mellom hensynet til mistenktes rett til taushet og hensynet til etterforskningen ved at avkall unntas fra skriftlighetskravet i situasjoner hvor avhør foretas på stedet eller kort tid etter politiet kommer i kontakt med mistenkte for første gang. Notoriteten om hva mistenkte gjøres kjent med av rettigheter og vedkommende sin respons, sikres ved lydopptak.

Politidirektoratets vurdering

Utvidelse av retten til forsvarer

Politidirektoratet er enig i at ny straffeprosesslov ikke må gi et svakere vern for mistenkte enn hva som følger av de folkerettslige forpliktelsene. Retten til representasjon og fritt forsvarervalg utgjør en vesentlig rettssikkerhetsgaranti, og er blant annet særlig viktig for å ivareta hensynet til kontradiksjon og partslikhet. Disse rettssikkerhetshensynene underbygger viktigheten av forsvareroppnevning under etterforskning.

Derimot mener Politidirektoratet at utvalgets utkast til §§ 3-11 og 3-12 utvider retten til offentlig oppnevnt forsvarer utover det som følger av gjeldende rett etter EMD-praksis og Høyesterettspraksis.

Høyesterett uttalte i de nevnte kjennelsene i Rt. 2015 side 844 og Rt. 2015 side 860 at EMK art. 6 nr. 3 bokstav c ikke gir krav på forsvarer under etterforskning i større utstrekning enn det som følger av straffeprosessloven § 100 annet ledd. Det fremgår videre av Rt. 2015 side 844 at retten til å få oppnevnt forsvarer under etterforskning beror på en bred vurdering av flere momenter, og i avsnitt 19 om relevante momenter med videre henvisning til lovforarbeidene følger det at:

Oppnevning skal altså skje når «særlige grunner taler for det».
Justisdepartementet har kommentert dette vilkåret i Ot.prp. nr. 66 (2001-2002)
Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. side 26. Departementet uttaler her:

«Vilkåret 'særlige grunner' refererer seg til den siktedes sosiale og personlige forhold og til sakens art. Relevante hensyn ved vurderingen er blant annet sakens alvor, sakens betydning for den siktede, om faktum eller jus er uklart eller komplisert, den siktedes alder og helsemessige status, forventet straff og manglende språk- eller samfunnskunnskaper hos utlendinger. At den siktede er lite bemidlet, er ikke et moment som i seg selv fører til oppnevning av forsvarer etter § 100 annet ledd. »

Hva gjelder betydningen av siktedes økonomi ved vurderingen, jf. siste setning i sitatet, åpner Høyesterett i kjennelsens avsnitt 54 for at siktedes formuesforhold ved tvilstilfeller kan tillegges betydning.

Det følger videre av kjennelsen at § 100 annet ledd må tolkes og praktiseres i tråd med EMK art. 6 nr. 3 bokstav c. Det vises her til kjennelsens avsnitt 42-44 hvor det fremgår at:

Som det vil fremgå av det jeg har sagt så langt, er det likevel slik at en alminnelig rett til å få oppnevnt advokat for det offentliges regning på ethvert stadium i saken, hverken er nedfelt i EMK eller i noen annen konvensjon som Norge er bundet av. Dette er ikke avgjørende i saken her. Det som er spørsmålet, er hva som følger av straffeprosessloven § 100 andre ledd.

Samlet sett kan det ikke være tvilsomt at de reelle hensyn som er sterkt fremhevet i det jeg har gjennomgått så langt, både ved sin egen tyngde, og ved at de har fått en bred internasjonal tilslutning innen vår kulturkrets, må ha vekt ved vurderingen av om det foreligger særlig grunn til oppnevning av forsvarer etter straffeprosessloven § 100 andre ledd. Jeg går etter dette over til å behandle anken over lagmannsrettens avgjørelse.

Avgjørelsen av om særlige grunner tilsier oppnevning vil, som det vil fremgå av det jeg har gjengitt fra Ot.prp. nr. 66 (2001-2002) bero på en samlet vurdering av forskjellige omstendigheter. Dessuten må altså også de hensyn som tilsier at den siktede bør bistås av forsvarer under avhør under saksforberedelsen, inngå i vurderingen. Behovet for forsvarer vil normalt ikke være like sterkt som under hovedforhandlingen, men det vil måtte bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.

Det vises for så vidt også til Høyesteretts ankeutvalg kjennelse av 13. januar 2016 (HR-2016-92-U), hvor Høyesterett med henvisning til ovennevnte kjennelse i Rt. 2015 side 844 uttaler at retten til å få oppnevnt forsvarer under saksforberedelsen skal bero på en bred vurdering hvor det ikke er oppstilt absolutt vilkår, og at bestemmelsen må tolkes i tråd med EMK art. 6 nr. 3 bokstav c.

I utkastets § 3-12 legger ikke utvalget opp til en slik bred vurdering av ulike momenter som Høyesterett fastslår skal gjøres. Derimot oppstilles det et absolutt vilkår knyttet til straffereaksjonen for når det skal oppnevnes offentlig forsvarer for mistenkt i politiavhør.

Politidirektoratet kan ikke se at det er grunnlag for at mistenkte skal gis større rett på offentlig oppnevnt forsvarer enn det som følger av gjeldende rett og folkerettslige forpliktelser.

Politidirektoratet er enig i at forslaget til en viss grad kan innebære økt rettsikkerhet for mistenkte. Politidirektoratet mener imidlertid at denne begrensede gevinsten ikke vil veie opp for kostnadene ved forslaget knyttet til økte utgifter og forsinkelser i straffesaksbehandlingen. Politidirektoratet vil dessuten fremheve at politiets mulighet for oppklaring av straffesaker ikke utelukkende knytter seg til *mistenktes* rettsikkerhet, men også gjelder en eventuelt *for nærmet* sin rettsikkerhet. Dette har videre en side mot den allmenne rettsfølelse.

Politireform, arbeidsmetoden Politiarbeid på stedet og Felles straffesaksinntak

I regjeringens forslag til politireform²², som ble fremmet for Stortinget i mars 2015, fremgår det blant annet at "[p]ublikum skal oppleve ... god etterforskning i alle ledd"²³, og at "[p]å et åsted starter etterforskningen normalt av første tjenestemann på stedet. Vedkommende ferdigstiller også saken i størst mulig grad"²⁴. I Justiskomiteens behandling av proposisjonen²⁵ fremmet flertallet følgende forslag: "Stortinget ber regjeringen sørge for en nasjonal handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet", som ble vedtatt.

Politidirektoratet og Riksadvokatembetet kom i 2016 med Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet²⁶, gjerne kalt Etterforskningsløftet. Et av tiltakene²⁷ er arbeidsmetoden Politiarbeid på stedet. Denne metoden legger opp til at politipatruljen skal etterforske straffbare forhold så langt det er mulig. Politipatruljene skal ta i bruk tilgjengelig teknologi ved etterforskningen, herunder foreta lydavhør av mistenkte og vitner. Politiets mulighet til å foreta politiavhør på stedet fører til en økt effektivitet og kvalitet i straffesaksbehandlingen, og er i tråd med målsetningen om nærpolti. Om mulig skal politipatruljen etterforske straffesaken ferdig på stedet.

²² Prop. 61 LS (2014-2015)

²³ Prop. 61 LS (2014-2015) punkt 5.3 Sentrale krav til politiets arbeid fremover

²⁴ Prop. 61 LS (2014-2015) punkt 5.4 Sentrale behov på straffesaksområdet

²⁵ Innst. 306 S – 2014-2015 side 21 høyre spalte

²⁶ Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet (POD) 2016

²⁷ Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet tiltak 12 "Politiarbeid på stedet" og tiltak 15 "Felles straffesaksinntak"

Politidirektoratet vil legge til at forskning innen vitnepsykologi viser at avhør foretatt kort tid etter at et straffbart forhold er begått gir best kvalitet. Etter som tiden går påvirkes minnet bevisst og ubevisst. Umiddelbar tilgang til opplysninger gjennom avhør, gir politiet et bedre grunnlag til å vurdere eventuelle andre strakstiltak i etterforskningen, herunder om tvangstiltak bør eller skal benyttes.

Et av de andre tiltakene i Etterforskningsløftet er innføringen av Felles straffesaksinntak. Målsetningen er at Felles straffesaksinntak skal stå "for mottak og ledelse av alle straffesaker i den innledende fasen"²⁸. Dette innebærer å veilede politipatruljen i etterforskningen på stedet.

Som fremhevet av flere politidistrikter og Kripos vil den foreslåtte regelen i betydelig grad redusere effekten av de nevnte tiltakene i Etterforskningsløftet. Både kvaliteten og effektiviteten i straffesaksarbeidet vil lide når politipatruljen ikke kan iverksette en full etterforskning på stedet. For illustrasjonens skyld vil Politidirektoratet vise til at politiet i 2016 avgjorde 9366 saker²⁹ som omhandlet ruspåvirket kjøring. I svært mange av disse tilfellene vil det være grunnlag for politipatruljen å iverksette og avslutte etterforskningen på stedet. Som påpekt i flere av innspillene Politidirektoratet har mottatt, vil den foreslåtte regelen redusere denne muligheten i betydelig grad.

I denne forbindelse kan det videre vises til Øst politidistrikts vurderinger vedrørende forslagetts konsekvenser for effektiv straffesaksbehandling³⁰, som Politidirektoratet i det alt vesentligste kan tiltre. Distriktet har blant annet påpekt at suksessfaktorer for effektivisering av straffesaksarbeidet er arbeidsmetode, organisering og bruk av tekniske hjelpemidler. Videre er politiet avhengig av å kunne benytte seg av alle tilgjengelige mannskaper til å bidra i etterforskningen av straffesaker. Konsekvensene av utvalgets forslag, sett i sammenheng med forslaget til regler som gjør bevisinnhenting mer komplisert og formalisert, er at politiets operative mannskaper i stor grad spilles utover sidelinjen som bidragsyttere i etterforskningsdelen.

Politidirektoratet vil fremheve at dette medfører en mer kostnadskrevende etterforskning. Gevinsten som Politiarbeid på stedet har gitt, vil bli redusert. Det vises i denne forbindelse også til Politidirektoratets beregninger under kapittelet om økonomiske og administrative virkninger av forslaget, hvor det fremgår at forslaget vil innebære tapt gevinst 113,5 millioner kroner³¹ årlig over en tiårsperiode. En må videre forvente at både saksbehandlingstiden og politiets straffesaksrestanser vil øke om forslaget vedtas. Det vises her til at "en mer effektiv straffesakskjede" er et politisk mål³².

Anvendelsen av de nye bestemmelsene

Utkastets § 3-12 pålegger politi og påtalemyndighet å vurdere hvorvidt det straffbare forhold kan medføre ubetinget fengsel, samfunnsstraff eller ungdomsstraff. Politidirektoratet er av den oppfatning at lovutkastets utforming og anvendelse byr på betydelige utfordringer. Særlig vises det til at vurdering av reaksjonsspørsmålet beror på flere momenter, herunder hvilke(t) straffebud som kommer til anvendelse, omstendigheter knyttet til det konkrete forholdet, forhold rundt den mistenkte, om vedkommende er tidligere straffet og/eller har andre uavgjorte straffesaker.

²⁸ Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet tiltak 15 "Felles straffesaksinntak" og tiltak 16 "Tilgjengelig og ansvarlig etterforskningsledelse"

²⁹ Tall hentet fra SSB (<https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/lovbrudde/aar>), avlest 11. oktober 2017

³⁰ Øst politidistrikts høringsinnspill side 22-23

³¹ 2015-kroner

³² Prop. 1 S (2016-2017) Statsbudsjettet på side 23 venstre spalte

Med unntak av de helt bagatellmessige og de alvorligste straffbare forhold, vil det på et tidlig tidspunkt i etterforskingen være svært vanskelig å foreta en god vurdering av reaksjonsspørsmålet. Særlig vil dette gjelde for første politipatrulje på et åsted, som ikke er opplært i å foreta denne typen vurdering. Selv påtalejurister vil, om de kontaktes for råd av politipatruljen, som oftest ha et for spinkelt grunnlag til å kunne gjøre gode vurderinger av dette.

Praktiske eksempler på saker hvor dette gjør seg gjeldende er blant annet voldshendelser med uklart skadeomfang og antall gjerningspersoner, kjøring i ruspåvirket tilstand hvor valg av straffereaksjon avhenger av analyseresultat mv. Det vises for øvrig til mottatte innspill vedrørende dette punktet, hvor det gis eksempler på forhold hvor det oppstår vanskelige vurderinger. Som påpekt av Øst politidistrikt preges også politiets hverdag av "mengdesakene" hvor en ved valg av straffereaksjon ofte ligger i grenselandet mellom forelegg, betinget og ubetinget fengsel. I mange tilfeller vil de være vanskelig for en påtalejurist å ha et godt nok grunnlag for å vurdere reaksjonsspørsmålet.

Forslaget må videre ses i sammenheng med utvalgets utkast til § 8-5 om bevisforbud ved rettstridig innhenting og tilgang til bevis. Dersom politiet eller påtalemyndigheten feilvurderer forventet straff eller det senere viser seg at forholdet var mer alvorlig enn antatt, kan det medføre bevisforbud, eventuelt opphevelse av dom³³. Forslagene vil således kunne virke prosesskapende ved at det under etterforskingen eller ved iretteføringen blant annet kan oppstå spørsmål om bevisavskjæring.

På denne bakgrunn må det, etter Politidirektoratets oppfatning, antas at politiet og påtalemyndigheten vil legge seg på en forsiktig linje med tanke på hvilke tilfeller det kan unnlates å oppnevne forsvarer, slik at det i større grad unnlates å ta avhør av mistenkte enn det faktisk er grunnlag for etter lovforlaget. I tillegg til redusert effektivitet i straffesakskjeden (lengre saksbehandlingstid, høyere restanser, og økt behov for etterforskere), vil dette også innebære en merkostnad ved at det oppnevnes forsvarere i flere tilfeller enn det som følger av forslaget.

Effektivisering av straffesaksbehandlingen

Utvalget mener at det vil være effektiviserende at forsvarer kommer inn i saken på et tidlig tidspunkt. Politidirektoratet mener at utvalget er for optimistisk i sitt syn. Det må blant annet kunne antas at en stor del av mistenkte som blir orientert om retten til å få oppnevnt forsvarer vil benytte seg av denne. Hva gjelder avhør på stedet vil det i nær sagt alle tilfeller være praktisk umulig for forsvarer å kunne delta i avhør på stedet. Som påpekt av Kripos, vil det trolig på grunn av en hektisk hverdag også være vanskelig for flere forsvarere å møte på kort varsel ved avhør på politistasjonen. Det må i tillegg kunne antas at forsvarer i de fleste tilfeller vil anbefale mistenkte ikke å forklare seg før forsvarer har hatt anledning til å sette seg inn i saken.

Etter Politidirektoratets syn vil forslaget samlet sett medføre at politiet i mange saker ikke får gjennomført avhør av mistenkte umiddelbart. Mistenkte må eventuelt innkalles for å avgi forklaring på et senere tidspunkt. Dette vil medføre redusert effektivitet og kvalitet i straffesaksbehandlingen. I tillegg til at etterforskingen vil bli forsinket, er mistenktes innledende forklaring ofte viktig med tanke på øvrige etterforskingsskritt. Særlig gjelder dette straksetterforskning på stedet, for eksempel opplysninger om andre involverte personer, påvisning av bevis mv. Det ligger også en risiko for at manglende forklaring fra mistenkte, kan gjøre det nødvendig å benytte pågripelse i større utstrekning grunnet fare for bevisforspillelse. Resultatet av forslaget kan således bli lengre saksbehandlingstid og redusert mulighet til å oppklare straffesaker. I tillegg vil det

³³ Utkastets § 39-10 (1) bokstav d om saksbehandlingsfeil

bli behov for flere etterforskere på stasjonene for å foreta avhør og andre etterforskningskritt som slike avhør foranlediger.

Som påpekt av blant annet Øst og Vest politidistrikter, kan Politidirektoratet heller ikke se at utvalget har drøftet det faktum at det av ulike grunner kan være både et ønske og en fordel for mistenkte å avgi forklaring til politiet på stedet i tidsnærhet til en hendelse. Mistenkte kan ha behov for å gi sin versjon av hendelsen, og som nevnt er vedkommende sin forklaring ofte viktig med tanke på å klarlegge andre impliserte i saken og annen umiddelbar bevissikring. Det kan også ha bevismessig betydning ved avgjørelsen av saken om mistenkte senere har fastholdt forklaringen avgitt på stedet, samt betydning ved straffeutmåling dersom mistenkte tilstår på et tidlig tidspunkt. I tillegg kan mistenktes umiddelbare forklaring redusere behov for bruk av tvangstiltak.

Politidirektoratets konklusjon knyttet til § 3-12 – forslag til regulering

Politidirektoratet støtter ikke utvalgets forslag til § 3-12 om forsvarer i politiavhør, og viser til redegjørelsen over.

Etter Politidirektoratets oppfatning bør gjeldende rett etter straffeprosessloven § 100 annet ledd om oppnevning av forsvarer når særlige grunner foreligger, videreføres. Denne bestemmelsen, som skal tolkes i lys av den internasjonale utviklingen og rettspraksis på området, vil ivareta mistenktes rett til offentlig oppnevnt forsvarer under etterforskning, herunder i politiavhør.

Gjeldende § 100 annet ledd er som nevnt ment videreført i henholdsvis forslagene til ny §§ 3-20 og § 3-11 bokstav b. Det bør vurderes om videreføringen av bestemmelsen skal samles i en bestemmelse. For å sikre en effektiv ivaretagelse av retten, bør det også vurderes om påtalemyndigheten bør gis kompetanse til å oppnevne forsvarer i disse tilfellene. Det vises særlig til at slik oppnevning kan være nødvendig utenfor vanlig kontortid, jf. også innspill fra Innlandet politidistrikt om dette.

Særlig om retten til forsvarer under hele saken – § 3-11 bokstav a

I følge utkastets § 3-11 bokstav a skal mistenkte under 18 år har rett på forsvarer under hele saken. Som nevnt ovenfor er innslagspunktet for retten likt utformet som etter utkastets § 3-12, nemlig "når det i saken kan bli spørsmål om å idømme ubetinget fengsel, samfunnsstraff eller ungdomsstraff". Etter utkastets § 3-21 kan mistenkte under 18 år ikke gi avkall på forsvarer.

Etter gjeldende straffeprosesslov § 96 annet ledd skal siktede som var under 18 år på handlingstidspunktet og hvor det er spørsmål om å idømme ubetinget fengsel, samfunnsstraff eller ungdomsstraff, alltid ha forsvarer under hovedforhandling. Hva gjelder oppnevning av forsvarer under etterforskning vil straffeprosessloven § 100 annet ledd vurderes. Som nevnt over er mistenktes alder et moment som skal tillegges betydning, jf. Rt. 2015 side 844 med henvisning til lovforarbeider om relevante momenter.

Slik Politidirektoratet forstår innspillet fra Kripos, jf. ovenfor, bør gjeldende rett vedrørende oppnevning av forsvarer under etterforskning etter § 100 annet ledd videreføres også for mistenkte under 18 år.

Etter Politidirektoratets syn er det her riktignok blant annet tale om en noe begrenset gruppe (mindreårige) med et antatt større behov for forsvarerbistand enn mistenkte over 18 år. Imidlertid vil de samme betenkeligheter som angitt ovenfor i relasjon til § 3-12 gjøre seg gjeldende også her.

I saker hvor mindreårige er mistenkt er effektiv saksbehandling særlig viktig³⁴.

Hva gjelder vurdering av reaksjonsspørsmålet vil Politidirektoratet vise til at dette er mer krevende i saker med mindreårige enn i de tilfeller lovbrøyteren er fylt 18 år. I tillegg til de tidligere nevnte momenter vil ungdommens alder, konkrete behov og risikonivå være elementer som må vurderes. Konkrete behov for oppfølging vil gjerne først være avklart når personundersøkelse for ungdom er gjennomført. I tillegg vil straffereaksjoner som er aktuelle for ungdommer kunne overlappes hverandre. Særlig sentralt for anvendelsen av utkastets § 3-11 bokstav a er grensegangen mellom ungdomsoppfølging, som i dag og etter forslaget kan gis som vilkår i påtaleunntatelse og dom eller ved overføring til konfliktrådet, og ungdomsstraff, som idømmes av domstolene. I forarbeidene³⁵ fremgår det at grensen oppad for ungdomsoppfølging vil være sammenfallende med ungdomsstraffens nedre grense, at begge reaksjoner kan være aktuelle ved gjentatt kriminalitet, og at "[a]vgjørende for valg av reaksjon vil blant annet være alvorligheten ved de gjentatte lovbruddene, antall gjentakelser og om de kvalifiserer til en oppfølgingstid utover ett år". Samme sted fremgår det at ungdomsoppfølging ikke nødvendigvis skal erstatte samfunnsstraff. Avgjørende vil være hva som er til barnets beste. Sentralt i ungdomsoppfølging står ungdommens behov for oppfølging.

Som det fremgår vil det være vanskelig å vite i hvilke tilfeller og når utkastets § 3-11 bokstav a kommer til anvendelse i de mindre alvorlige sakene.

Politidirektoratet kan ikke se at utvalget har vurdert om det foreligger et reelt behov for oppnevning av forsvarere i saker som gjelder mindreårige ut over de tilfellene som reguleres av straffeprosessloven § 100 annet ledd.

Direktoratet er enig med Øst politidistrikt i at det ofte er tale om mindre alvorlige straffbare forhold som begås av mistenkte under 18 år. Det kan i denne forbindelse vises til følgende oversikt over registrerte straffbare forhold i 2016 hvor gjerningspersonen var under 18 år (totalt ca. 10 000 forhold), fordelt på kriminalitetstype og statistikkgruppe³⁶:

Oversikt over anmeldt kriminalitet i 2016 hvor gjerningspersonen var mellom 15 og 18 år				
Kriminalitets- type	Andel av totalt antall lovbrudd	Største statistikk- grupper	Antall innenfor statistikk- gruppe	Andel innenfor statistikk- gruppe
Vinning	22 %	Lite tyveri og tyveri fra salgssted	1272	61 %
Narkotika	17 %	Bruk, besittelse og straffeloven § 231	1561	97 %
Vold	16 %	Kroppskrenkelse og trusler	975	63 %
Andre lovbrudd	16 %	Hensynsløs atferd, bedrageri,	495	33 %

³⁴ Se straffeprosessloven § 249 annet ledd som uttrykk for dette.

³⁵ Se Prop. 57 L (2013-2014) punkt 10.3.3.2

³⁶ Kilde: Politidirektoratet 13. februar 2017 "Kriminalitet blant barn og unge i Norge 2012-2016" side 16

		bedrageriforsøk og ikke identifisert seg overfor politi		
Trafikk	15 %	Kjøring uten gyldig førerkort og brudd på vegtrafikkloven § 3	813	55 %
Skadeverk	8 %	Skadeverk på eller av bygning, transportmiddel og andre gjenstander	532	73 %
Seksuallovbrudd	7 %	Voldtekt	116	18 %

Som oversikten viser utgjorde omtrent halvparten av alle registrerte lovbrudd for denne gruppen det som i all hovedsak må kunne betegnes som mindre alvorlige straffbare forhold. I denne sammenheng vil det fremheves at de mindre alvorlige og mindre komplekse sakene mot mindreårige vil søkes avgjort i det forebyggende sporet med bekymringssamtaler forut for eller i forbindelse med påtaleavgjørelsen. Barnevernet skal også varsles om etterforskning, jf. politiregisterforskriften § 10-2. Videre er det en målsetning å anvende andre straffereaksjoner enn ubetinget fengsel så langt som mulig³⁷.

Politidirektoratet er av den oppfatning at gjeldende straffeprosesslov § 100 annet ledd vil ivareta det behovet som mindreårige vil ha for forsvarer, og det vises til redegjørelsen over.

Dersom utvalgets forslag til § 3-11 bokstav a vedtas, er Politidirektoratet i det alt vesentlige enig med Øst politidistrikts vurdering om at det bør åpnes for at mistenkte under 18 år med verger kan gi avkall på forsvarer på etterforskningsstadiet etter utkastets § 3-21.

Særlig om retten til forsvarer under hele saken – § 3-11 bokstav a og c

Hva gjelder utkastets § 3-11 bokstav c³⁸ er Politidirektoratet enig med utvalget i at mistenkte kan ha vel så stort behov for representasjon på et tidlig stadium i saken som fornærmede, og at dette vil kunne rette opp i en ubalanse som følge av dagens regulering.

Politidirektoratet mener imidlertid at det bør vurderes om retten til forsvarer først skal gjelde når fornærmede har fått oppnevnt bistandsadvokat. Det vises her til at den ubalanse som utvalget ønsker å rette opp, først oppstår når bistandsadvokaten har blitt oppnevnt. Etter Politidirektoratets syn vil dette også bidra til en harmonisering av regelverket. I forhold til Politiarbeid på stedet, påpekes det at en slik løsning vil være

³⁷ Riksadvokatens Mål og prioriteringsrundskriv 2015 (RA-2015-1)

³⁸ NOU 2016: 24 punkt 9.4.3.3

enklere å anvende, da oppnevnt bistandsadvokat vil medføre krav på oppnevnt forsvarer uten noen nærmere vurderinger³⁹.

Derimot kan ikke Politidirektoratet, i likhet med Kripos og Øst politidistrikt, se at det er grunnlag for å frata mistenkte muligheten til å gi avkall på forsvarer, jf. utkastets § 3-21. Det vises her til de to nevnte distriktenes innspill.

Særlig om avkall på forsvarer – § 3-21

Politidirektoratet er, i likhet med Vest, Trøndelag og Oslo politidistrikter og Kripos, av den oppfatning at avkall på forsvarer bør kunne gis muntlig, og at det ikke stilles krav om skriftlighet som foreslått i § 3-21.

Det følger av Høyesterettspraksis, jf. særlig HR-2016-379-A, at det avgjørende er om mistenkte gis tilstrekkelig informasjon om retten til representasjon ved forsvarer, og om et avkall er tilstrekkelig klart, fritt og etter en helhetsvurdering betryggende. I den konkrete saken uttalte Høyesterett at det utgjorde en betydelig rettssikkerhetsgaranti at retten under avspilling av avhøret på video, hadde mulighet til å kontrollere om domfelte ble utsatt for utilbørlig press under avhøret, og om avkallet på forsvarer og etterfølgende forklaring kom frivillig og under betryggende forhold.

Både i forbindelse med innføringen av arbeidsmetoden Politiarbeid på stedet og etter retningslinjer fra riksadvokaten skal avhør i dag som hovedregel tas på lydopptak eller lyd- og bildeopptak. Notoritet knyttet til hvilke opplysninger som gis om mistenktes rettigheter i politiavhør og et eventuelt avkall på forsvarer, er således sikret og kan etterprøves ved behov.

Politidirektoratet mener videre at det bør åpnes for at avhør kun sikres på lydopptak, og at patruljen ikke kan være avskåret fra å gjennomføre avhør dersom tilgjengelig opptaksutstyr ikke fungerer, jf. også innspill fra Kripos. Det vises her til Politidirektoratets kommentarer til utkastets § 10-8 (1), jf. nedenfor under punkt 13.6 om sikring av politiforklaringer på lyd- og bilde.

Forsvarerens rolle under politiavhøret

I utkastets § 3-7 (2) bokstav c legges det opp til at forsvarer skal kunne stille spørsmål under politiavhør.

Kripos forstår forslaget slik at det gir mulighet for en mer aktiv deltakelse fra forsvarer enn hva som er tilfelle etter gjeldende rett⁴⁰, hvor forsvarers hovedoppgave er å sørge for at avhøret gjennomføres etter gjeldende regler. Mistenkte kan heller ikke rådføre seg med forsvarer før han svarer på spørsmål, med mindre politiet samtykker.

Politidirektoratet støtter Kripos i at forsvarerens rolle bør være som i dag, og tiltrer deres vurdering på side 16 i innspillet, hvor det fremgår at:

Politiavhør gjennomføres etter en nasjonal metodikk, som bygger på anerkjente internasjonale prinsipper⁴¹. At forsvarer skal stå fritt til å stille spørsmål under politiavhøret, vil både kunne være forstyrrende for dialogen mellom avhører og mistenkte, og ødeleggende for den metodiske gjennomføringen av avhøret. Forslaget er av den grunn uheldig. I tillegg mener vi forslaget savner en tilstrekkelig god begrunnelse. I vår prosessordning er det påtalemyndigheten og

³⁹ Sml. utkastets § 4-9 om hvilke tilfeller fornærmede har rett på bistandsadvokat

⁴⁰ Jf. straffeprosessloven § 93 og påtaleinstruksen § 8-4.

⁴¹ For en ytterligere beskrivelse av den norske avhørsmodellen, se Riksadvokatens rapport *Avhørsmetodikk i politiet*, særlig kapittel 2 og 4.

politiet som har ansvaret for etterforskningen, jf. strpl. §§ 225, jf. 226, og som har hovedansvaret for å fremskaffe opplysninger som belyser mistenktes skyld og uskyld. En mer aktiv rolle for forsvareren under politiavhør bryter med dette prinsippet. Kripos mener at forsvarerens rolle under politiavhør bør være som i dag; i utgangspunktet en observerende legalitetskontrollør, men med mulighet til å be om pause på vegne av klienten samt stille supplerende spørsmål ved avslutningen av avhøret.

Konsekvensen av ikke å svare på spørsmål

Utvalget har foreslått at forsvarer skal ha ansvaret for å gjøre mistenkte kjent med betydningen av å forholde seg taus, jf. utkastets § 3-7 (1) bokstav d.

Etter gjeldende straffeprosesslov § 93 annet ledd er det rettens leder som kan gjøre siktede kjent med at det kan tale mot ham å nekte å svare på spørsmål. Kripos har påpekt at i riksadvokatens rundskriv 2/2016 legges det opp til at også politiet kan gjøre mistenkte kjent med betydningen av manglende eller forbeholden forklaring.

Politidirektoratet er enig med Kripos i at forslaget ikke bør utelukke politiet eller domstolen fra å gjøre mistenkte kjent med betydningen av å forholde seg taus, noe som bør presiseres i forarbeidene.

9.4.3.4 Rett til forsvarer ved pågripelse, fengsling og illeggelse av begrensninger i bevegelsesfriheten

Utvalgets forslag

Utvalget har i utkastets § 3-13 første punktum foreslått å senke terskelen for oppnevning av forsvarer ved pågripelse, jf. ordlyden "grunn til å tro" at frihetsberøvelsen vil vare utover angitt antall timer⁴².

I bestemmelsens siste punktum er det foreslått at mistenkte skal ha rett til forsvarer når det skal treffes beslutning etter § 15-1 (1) bokstav a til e, herunder beslutning om innlevering av pass og meldeplikt, uten mulighet til å gi avkall få slik forsvarerbistand, jf. utkastets § 3-21.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet har ingen innvendinger til utvalgets forslag om å senke terskelen for oppnevning av forsvarer ved pågripelse, jf. utkastets § 3-13 første punktum. Det vises også til *Innlandet politidistrikt* som er positiv til utvalgets forslag på dette punkt.

Etter gjeldende rett har mistenkte ikke krav på forsvarer ved beslutninger om innlevering av pass og meldeplikt m.v., jf. § 15-1 (1) bokstav a til e.

Politidirektoratet er, i likhet med *Oslo og Møre og Romsdal politidistrikter*, av den oppfatning at utvalgets forslag i bestemmelsens siste punktum fremstår unødig kostbart sett opp mot den begrensede rettsikkerhetsgevinsten forslaget vil gi.

Politidirektoratet kan ikke se at utvalget har vurdert hvilke rettsikkerhetsbehov bestemmelsen er ment å ivareta. Det vises særlig til at hensynet til mistenktes rettsikkerhet ivaretas ved adgangen til å kreve slike beslutninger fattet av påtalemyndigheten brakt inn for retten for overprøving, jf. utkastets § 15-13 (1).

⁴² Sml. ordlyden "klart" i gjeldende straffeprosesslov § 98

Innlandet politidistrikt er av samme oppfatning hva gjelder påtalemyndighetens beslutning om innlevering av pass eller førerkort mv.

Dersom utvalgets forslag til bestemmelsens siste punktum vedtas, vil Politidirektoratet påpeke at det ut fra forslaget kan fremstå uklart om det er ment at forsvarer skal oppnevnes før påtalemyndigheten tar beslutningen, eller etter beslutningen er tatt og mistenkte har krevd rettslig prøving av den.

Etter bestemmelsens ordlyd skal forsvarer oppnevnes "når det skal treffes beslutning" (Politidirektoratets understrekning), og det følger videre av utvalgets redegjørelse og merknader at i praksis vil behovet melde seg når det er påtalemyndigheten som treffer beslutning om tiltaket. Derimot uttaler utvalget videre at når spørsmålet bringes inn for retten uten at det samtidig bes om fengsling "bør mistenkte ha krav på forsvarer ved den rettslige behandlingen av kravet" (Politidirektoratets understrekning). I utvalgets merknader til bestemmelsen er det også uttrykt at oppnevning "må vurderes i lys av mistenktes og forsvarerens behov for forberedelse".

Dette bør etter Politidirektoratets oppfatning klargjøres. Etter direktoratets vurdering er det først ved den rettslige prøvingen at det eventuelt er behov for forsvareroppnevning. Forsvareroppnevning forut for beslutningen vil være tidkrevende og lite hensiktsmessig. For det tilfellet at mistenkte er pågrepet risikerer vedkommende å måtte være lengre i politiets varetekt i påvente av forsvareroppnevning.

Det vises i den forbindelse til at *Sør-Øst politidistrikt* har påpekt at saksgangen ved meldeplikt er at siktede blir pågrepet og avhørt, og at det deretter foretas en vurdering av om siktede skal løslates, gis meldeplikt eller varetektsfengsles. Således er det kun kort tid før siktede skal løslates mot meldeplikt at påtalemyndigheten vet om forsvarer skal oppnevnes etter forslaget.

Øst politidistrikt har for øvrig bemerket at det er noe uklart om bestemmelsens siste setning bare gjelder når noen er pågrepet, eller også i andre situasjoner.

9.4.3.5 Forsvarer under hovedforhandling og ved forenklet behandling

Utvalgets forslag

Utkastets § 3-16 innebærer at tiltaltes rett til forsvarer under hovedforhandling utvides sammenlignet med de unntak fra krav på forsvarer som fremgår av straffeprosessloven § 96 annet ledd nr. 1-3⁴³. Etter utvalgets syn bør tiltalte være representert med forsvarer i alle saker hvor det er spørsmål om å idømme fengselsstraff, samfunnsstraff eller ungdomsstraff.

Det samme gjelder når saken skal pådømmes etter reglene om forenklet behandling. Utvalget foreslår således også her en utvidelse av retten til forsvarer⁴⁴, jf. utkastets § 3-17.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt er positiv til at retten til oppnevnt forsvarer er lik i tilståelsessaker og under hovedforhandlinger, da dette blant annet gir best sammenheng i regelverket.

⁴³ 1) saker etter vegtrafikkloven § 22 første og femte ledd og § 24 første ledd jf. § 31, 2) i saker som fremmes etter reglene i § 268 (forelegg), og 3) i saker som bare gjelder inndragning

⁴⁴ Sml. straffeprosessloven § 99

Hva gjelder forsvarer under hovedforhandling er det pekt på at gjeldende rett kan gi en del urimelige utslag, og at utvalgets forslag anses mer i samsvar med EMK art. 6 bokstav c. Politidistriktet viser her til Rt. 2015 s. 844 avsnitt 48 om forsvarerbistand i saker hvor det er realistisk mulighet for idømmelse av ubetinget fengselsstraff.

Distriktet stiller spørsmål ved om det er behov for å ha særlige unntaksregler for overtredelser av vegtrafikkloven §§ 22 og 24, og viser til at det kanskje heller burde vært generelle regler for relativt ukompliserte saker⁴⁵.

Politidistriktet har for øvrig bemerket at det bør klarlegges om unntaket i § 3-16 bokstav b også gjelder saker hvor det er ilagt forelegg med både bot og inndragning, bot og tap av førerrett, og bot og erstatning.

Når det gjelder forsvarer ved forenklet behandling, jf. utkastets § 3-17, har distriktet påpekt at utvidelsen vil medføre økt antall forsvareroppnevninger og økte utgifter. I tillegg vil påtalemyndigheten møte hvor forsvarer er til stede, og forslaget vil således legge beslag på ytterligere ressurser hos påtalemyndigheten.

Agder, Møre og Romsdal og Sør-Øst politidistrikter påpeker at forslaget knyttet til forenklet behandling vil innebære en betydelig økt tidsbruk hos påtalemyndigheten dersom aktor må møte i retten. *Sør-Øst politidistrikt* har i tillegg fremhevet at forslaget vil kunne medføre at tilståelsessaker ikke kommer like raskt opp for retten som i dag, da saker må berammes på et tidspunkt som passer for forsvarer og påtalemyndigheten.

Etter *Møre og Romsdal politidistrikt* sitt syn må det i utkastets bokstav b tilføyes "bot som straffereaksjon". Slik forslaget er utformet, vil mistenkte ikke ha rett på forsvarer når det er tale om kun bot etter bokstav b eller kun inndragning etter bokstav d. Derimot vil en ha krav på forsvarer dersom det gjelder både bot og inndragning.

Troms og Vest politidistrikter støtter utvalgets forslag om utvidet rett til forsvarer under hovedforhandling og ved forenklet behandling. *Innlandet politidistrikt* er positiv til å senke terskelen for forsvareroppnevning ved forenklet behandling.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter i utgangspunktet utvalgets forslag til utvidet rett til forsvarer under hovedforhandling og ved forenklet behandling.

Imidlertid stiller Politidirektoratet spørsmål ved om ikke utkastets § 3-16 bokstav a, hvor vilkåret for rett på forsvarer knyttes til reaksjonsspørsmålet, kan fremstå som noe tilfeldig.

For øvrig bør det avklares om unntaket i utkastets § 3-16 bokstav b er ment slik at det også skal oppnevnes forsvarer når det er spørsmål om å idømme bot og inndragning etter bestemmelsens bokstav d, bot og erstatning mv. Det vises her til innspill fra Øst og Møre og Romsdal politidistrikter.

Politidirektoratet vil også bemerke, i likhet med flere av de ovennevnte politidistriktene, at den utvidede retten ved forenklet behandling, kan føre til økt behov for aktoroppmøte i disse sakene. Dette vil igjen kunne ha betydning for ressursituasjonen for påtalemyndigheten i politiet. I tillegg vil forslaget kunne medføre at saker ikke kommer opp for retten like raskt som i dag, idet retten er avhengig av at forsvarer har anledning til å møte. På den andre siden, og som påpekt av Øst politidistrikt, må det også ses hen til at forslaget kan medføre et økt antall tilståelsessaker. Dette vil igjen kunne gi

⁴⁵ Øst politidistrikts høringsinnspill side 25

besparelser i straffesaksbehandlingen ved frigjorte ressurser hos domstolen og påtalemyndigheten.

9.4.3.8 Bruk av faste forsvarere, og fritt forsvarervalg – § 3-6 og § 3-22

Utvalgets forslag

Utvalget har foreslått en videreføring av mistenktes rett til fritt forsvarervalg. Etter utkastets § 3-22 (2) skal mistenktes ønske etterkommes, med mindre oppnevning vil føre til forsinkelser av betydning.

I følge utkastets § 3-14 bokstav d skal mistenkte ha oppnevnt forsvarer ved rettslig behandling av oppholdsforbud og kontaktforbud i eget hjem. Forslaget synes å videreføre straffeprosessloven § 100 b. Utkastets § 3-14 bokstav d gir videre mistenkte rett på oppnevnt forsvarer ved rettens behandling av oppholdsforbud etter utkastets § 23-1 når dette er gitt på bakgrunn av mistanke om overtredelse av straffeloven § 282. Bestemmelsen viderefører også her gjeldende rett.

Etter utkastets § 3-15 skal mistenkte ha forsvarer ved tilrettelagt avhør.

Mottatte innspill

Øst politidistriktet støtter i utgangspunktet forslaget. Politidistriktet reiser imidlertid problemstillingen om det offentlige kan og bør sette ytterligere begrensninger på valgfriheten ved offentlig oppnevning utover det som følger av § 3-22 (2). *Øst politidistrikt* viser til at dette er berørt i utredningen, og da særlig tematikken knyttet til klientkapring.

Øst politidistrikt viser videre til problemstillingen knyttet til om forsvareroppnevningen er personlig eller knyttet til et advokatfirma, og mener i likhet med utvalget at forsvareroppnevningen er personlig.

Utkastets § 3-14 bokstav d gir videre mistenkte rett på oppnevnt forsvarer ved rettens behandling av oppholdsforbud etter utkastets § 23-1 når dette er gitt på bakgrunn av mistanke om overtredelse av straffeloven § 282. Bestemmelsen viderefører også her gjeldende rett. *Møre og Romsdal politidistrikt* mener imidlertid at det det må være tilstrekkelig at bestemmelsen gjelder oppholdsforbud/kontaktforbud i eget hjem, jf. over.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet viser til *Øst politidistrikts*⁴⁶ vurdering av om det bør settes ytterligere begrensninger i forsvarervalget ved offentlig oppnevning. Politidirektoratet mener dette bør følges opp i det videre lovforarbeidet. Politidirektoratet deler også *Øst politidistrikts* oppfatning knyttet til spørsmålet om forsvareroppnevningen er personlig. Her bør det gjøres en nærmere vurdering i lovforarbeidet, og en eventuell klargjøring i loven. Når det gjelder rett til forsvarer ved rettslig behandling av oppholds- og kontaktforbud i eget hjem vil politidirektoratet påpeke at gjeldende rett gir rett til forsvarer for den "forbudet retter seg mot". Det er altså ikke krav om at vedkommende har mistenktstatus. Ved et så inngripende inngrep som besøksforbud i eget hjem, mener Politidirektoratet at gode grunner taler for oppnevning av forsvarer uavhengig av mistenktstatus.

⁴⁶ Det vises her til distriktets merknader knyttet til disse temaene i deres innspill på side 31-32.

Når det gjelder utkastets § 3-14 bokstav d konstaterer direktoratet at det i Ot.prp. nr. 11 (2007-2008) punkt 7.5 er vurdert som viktig med advokatbistand i denne typen saker.

For spørsmålet om forsvarer i tilrettelagt avhør viser direktoratet til merknader til utvalgets forslag vedrørende tilrettelagte avhør i utkastets § 10-7, jf. nedenfor under punkt 13.5.3 om tilrettelagt avhør.

Kapittel 10 – Fornærmede, etterlatte, skadelidte og bistandsadvokaten

Innledningsvis bemerkes det at Politidirektoratet støtter utvalgets omstrukturering, samling og klargjøring av regelverket for bistandsadvokat, fornærmede, etterlatte og skadelidte.

I det følgende gis det kommentarer på enkelte punkter av utvalgets forslag på dette området.

10.3.1 Partsstatus

Politidirektoratet tiltrer utvalgets vurderinger og begrunnelse for at fornærmede og etterlatte ikke bør gis stilling som part i straffesaken. Det vises særlig til at spørsmålet om straffeforfølgning bør bero på en objektiv vurdering av påtalemyndigheten.

Innlandet politidistrikt og *Kripas* støtter også utvalgets vurderinger på dette punkt.

10.3.3 Bør alle fornærmede og etterlatte ha selvstendige rettigheter?

Utvalgets forslag

Det foreslås å gi alle fornærmede og etterlatte samme rettigheter, uavhengig om de etter loven har krav på bistandsadvokat, jf. utkastets § 4-2. Enkelte av rettighetene bør likevel utøves av profesjonell aktør, særlig gjelder dette rettigheter som skal utøves i avhør eller i retten.

Mottatte innspill

Kripas er enig i at andre enn de som har rett på å få oppnevnt bistandsadvokat kan ha behov for rettighetene som fremgår av utkastets § 4-2.

Kripas påpeker at utkastet legger opp til omfattende rettigheter for alle fornærmede, herunder regelmessig orientering om etterforskingen⁴⁷. En vesentlig andel straffesaker er av mindre alvorlig karakter, hvor den fornærmede har blitt utsatt for en ganske beskjeden krenkelse, slik som eksempelvis tyveri av lommebok eller beskjeden kroppskrenkelse. I denne typen saker vil de innvilgede rettighetene ikke stå i forhold til krenkelsen. Byrden for politiet ved å måtte holde fornærmede orientert i alle saker er betydelig, og vil åpenbart gå på bekostning av den totale etterforsningskapasiteten. Slik *Kripas* ser det, bør de utvidede rettighetene for fornærmede som i dag være knyttet til saker hvor fornærmede har bistandsadvokat. Den foreslåtte skjønnsmessige adgangen til å oppnevne bistandsadvokat i utkastets § 4-9 (3), vil fange opp de sakene hvor fornærmede bør ha utvidede rettigheter. Alternativt bør det i utkastets § 4-2 skilles mellom fornærmede og etterlatte med og uten bistandsadvokat.

For øvrig påpeker *Nordland politidistrikt* at utvalgets forslag om like rettigheter for fornærmede og etterlatte, sammenholdt med utkastets § 4-1 (2) andre punktum om at kun en av de etterlatte kan ha denne rollen, virker forvirrende.

⁴⁷ Utkastets § 4-2 (1) bokstav b, jf. § 13-6 (4)

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er i utgangspunktet enig med utvalget i at fornærmede og etterlatte som ikke har oppnevnt bistandsadvokat vil kunne ha behov for de rettigheter som er opplistet i utkastets § 4-2. Forslaget innebærer at flere fornærmede gis flere rettigheter.

Videre er Politidirektoratet enig med utvalget i at noen rettigheter bør utøves av en profesjonell part, nemlig en bistandsadvokat, som har kunnskap på fagfeltet og har den nødvendige distanse til saken

Hva gjelder retten etter utkastets § 4-2 (1) bokstav a om til å bli underrettet om anmeldelse og etterforskning etter utkastets § 13-6, er Politidirektoratet enig med Kripos i at en slik rettighet i saker av mindre alvorlig karakter ofte ikke vil stå i forhold til krenkelsen. En omfattende underretningsplikt overfor alle fornærmede og etterlatte i alle saker, vil være arbeidskrevende for politiet.

Hva gjelder forståelsen av utkastets § 13-6 viser imidlertid Politidirektoratet til punkt 14.2 og underpunktet om underretting, jf. nedenfor, hvor dette er kommentert nærmere. Det bemerkes allerede her at etter gjeldende straffeprosesslov § 93 e annet ledd, skal politiet og påtalemyndigheten orientere fornærmede med bistandsadvokat og etterlatte om sakens utvikling og fremdrift. Andre fornærmede skal informeres etter behov. I forarbeidene⁴⁸ uttaler departementet blant annet at det vil føre for langt å gi alle fornærmede rett til å bli holdt løpende orientert om sakens utvikling og fremdrift på politiets initiativ, og videre at fornærmede uten bistandsadvokat skal informeres etter behov. Politidirektoratet er enig i dette. Slik Politidirektoratet forstår utkastets § 13-6 (1) og (4) er det i all hovedsak ment å videreføre gjeldene rett på dette området, ved at fornærmede, etterlatte mv. "i rimelig utstrekning" skal holdes orientert om sakens utvikling og fremdrift.

10.3.4 I hvilke saker skal fornærmede og etterlatte ha krav på bistandsadvokat?

Utvalgets forslag

Utvalget forslag viderefører i all hovedsak gjeldende rett, men med noen endringer knyttet til hvilke saker som gir krav på bistandsadvokat⁴⁹. Det foreslås at overtredelser av straffeloven § 266 a (alvorlig personforfølgelse), § 274 (grove kroppskrenkelses) og § 327 (ran) skal legges til oppregningen av hvilke overtredelser som skal gi rett på bistandsadvokat. Derimot skal overtredelser av straffeloven § 168 (brudd på oppholds- og besøksforbud) og § 304 (seksuell handling med barn under 16 år) ikke lenger skal gi ubetinget rett på bistandsadvokat.

I tillegg foreslås det å innføre en skjønnsmessig unntakshjemmel når sakens karakter og forhold ved fornærmede gjør bruk av bistandsadvokat unødvendig, jf. utkastets § 4-9 (5).

Mottatte innspill

Innlandet politidistrikt støtter utvalgets justering i begge retninger av retten til å få oppnevnt bistandsadvokat. Forslaget bidrar til å rette opp i en eksisterende skjevhet mellom mistenkte og fornærmede hva gjelder rett til bistand. Distriktet støtter også forslaget om en skjønnsmessig unntakshjemmel.

⁴⁸ Ot.prp.nr.11 (2007-2008) side 46

⁴⁹ Sml. gjeldende straffeprosesslov § 107 a

Vest politidistrikt er enig i at området for når fornærmede har rett på bistandsadvokat utvides slik som foreslått av utvalget.

Agder politidistrikt forslår i tillegg å inkludere saker som gjelder vold i nære relasjoner som ikke subsumeres under straffeloven § 282 og hvor det er aktuelt å reagere med annet enn bot. For eksempel enkeltstående kroppskrenkelse eller trusler mellom ektefeller, samboere, eller mellom foreldre og barn. Fornærmede i slike saker vil som hovedregel ha behov for bistandsadvokat.

Troms politidistrikt mener også at det bør vurderes om retten skal gjelde overtredelse av straffeloven § 271 (kroppskrenkelser), men i de tilfellene der fornærmede er barn under 18 år og hvor en av barnets foreldre er mistenkt. Det er særlig vist til barnas rettssikkerhet, og hvor politiet, i hvert fall innledningsvis, er i tvil om det kan være tale om overtredelser av § 271 eller § 282 (mishandling i nære relasjoner). Uten bistandsadvokat har disse barna kun en setteverge til å ivareta sine interesser.

Kripos støtter utvalgets forslag, med det unntak at overtredelser av straffeloven § 304 (seksuell handling mot barn under 16 år) ikke skal gi ubetinget krav på bistandsadvokat. Det er særlig vist til alvorlighetsgraden i disse sakene. Det er tale om integritetskrenkelser som rammer barn, og hvor det etter Kripos' syn er et spesielt behov for bistandsadvokat for ivaretagelse av fornærmedes rettigheter. For de saker hvor det grunnet alvorlighetsgraden ikke er nødvendig med bistandsadvokat, vil oppnevning kunne unnlates etter den skjønnsmessige unntakshjemmelen i utkastets § 4-9 (5).

Hva gjelder den skjønnsmessige unntakshjemmelen bemerker Kripos at anvendelsen av denne kan by på utfordringer. Det vises til utvalgets uttalelser om at det bør åpnes for å gjøre unntak fra retten i saker der det "klart ikke er behov for det på grunn av sakens karakter og forhold ved vedkommende selv". Videre uttaler utvalget at unntak kan være aktuelt i enkelte saker som gjelder "overtredelse i nedre sjikt av et straffebud, eller i saker om forsøk, og hvor fornærmede selv gir uttrykk for at han eller hun ikke ønsker representasjon, eller er for ung til i det hele tatt å få med seg saken". Kripos peker på at det innledningsvis i en straffesak erfaringsmessig er vanskelig å vite om en befinner seg i nedre sjikt av et straffebud, og at behovet for bistandsadvokat i denne fasen er stort. I tillegg bør ikke fornærmedes alder være et kriterium. Tvert i mot vil det være et særlig behov for bistandsadvokat i saker med små barn som fornærmede.

Nordland politidistrikt mener at det i utkastets § 4-9 bør legges inn en mulighet for rettslig prøving av påtalemyndighetens avslag på bistandsadvokat. Muligheten for overprøving i utkastets § 4-11 (1) gir ikke fornærmede noen formell klagerett.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter forslaget om å inkludere overtredelse av straffeloven §§ 266a, 274 og § 327 blant de overtredelser som gir krav på bistandsadvokat. Vi støtter også å fjerne overtredelser av straffeloven § 168 fra opplistingen.

Når det gjelder overtredelser av straffeloven § 304 (seksuell handling mot barn under 16 år), tiltrer Politidirektoratet Kripos' syn om at det i disse bør gis rett på bistandsadvokat. Riktignok har utvalget påpekt at dette er en sakstype hvor den skjønnsmessige adgangen for oppnevning etter utkastets § 4-9 (3), kan være aktuelt. Etter Politidirektoratets oppfatning er det imidlertid her tale om en type integritetskrenkelse overfor det som kan betegnes som en særlig sårbar gruppe, hvor det i all hovedsak vil være et særlig behov for bistand. Dette taler for at overtredelser av § 304 bør omfattes av opplistingen i utkastets § 4-9 bokstav a.

Videre er Politidirektoratet i utgangspunktet enig med Agder og Troms politidistrikter i at det i saker som blant annet gjelder kroppskrenkelser begått av en nærstående eller mot

barn under 18 år og hvor det er tvil om forholdet skal subsumeres under straffeloven § 282, kan være behov for bistandsadvokat. På den andre siden må overtredelser av § 271 isolert sett kunne sies å være av mindre alvorlig karakter. Dersom politiet og påtalemyndigheten i sakens innledende fase er i tvil og ikke finner at forholdet skal subsumeres under straffeloven § 282 eller at det ikke er tale grove kroppskrenkelser, legges det til grunn at den skjønnsmessige adgangen etter § 4-9 (3) vil kunne fange opp tilfellene hvor fornærmede har behov for bistandsadvokat.

Hva gjelder Nordland politidistrikt sitt innspill knyttet til innføring av mulighet for rettslig prøving av påtalemyndighetens avslag på bistandsadvokat, vil Politidirektoratet bemerke at primærkompetansen etter utkastets § 4-11 (1) for å oppnevne bistandsadvokat er lagt til retten *eller* påtalemyndigheten. I hastetilfeller er polititjenestepersoner gitt kompetanse. Beslutning om oppnevning skal forelegges for retten. Slik Politidirektoratet forstår utvalgets forslag vil en fornærmet ikke være avskåret fra å forelegge spørsmålet for retten, selv om påtalemyndigheten har avslått oppnevning.

10.3.6 – 10.3.9 Begrenset oppnevning av bistandsadvokat. Pålegg om felles bistandsadvokat. Koordinerende bistandsadvokater. Bruk av faste bistandsadvokater

Kripos støtter utvalgets forslag om å gjøre bruken av bistandsadvokat mer effektiv og målrettet ved å kunne ha en begrenset oppnevning av bistandsadvokat. Politidirektoratet tiltrer dette.

Videre støtter Politidirektoratet, i likhet med *Kripos, Nordland og Agder politidistrikter*, utvalgets forslag om adgang til å gi pålegg om felles bistandsadvokat. Som fremhevet av både *Kripos* og *Agder politidistrikt*, vil dette kunne være hensiktsmessig og ressursbesparende. Etter *Kripos'* erfaring har mange av de fornærmede sammenfallende interesser, for eksempel i serieovergrepssaker, eller saker som gjelder seksuell handling overfor barn under 16 år, hvor det ikke sjeldent er flere fornærmede i sak mot samme gjerningsperson. *Nordland politidistrikt* har fremhevet at dette vil være praktisk i for eksempel saker om mishandling i nære relasjoner (familievoldssaker).

Hva gjelder utvalgets forslag til videreføring av ordningen med bruk av faste bistandsadvokater, er Politidirektoratet positiv til dette. Det samme er *Nordland politidistrikt*.

Politidirektoratet støtter også en videreføring av muligheten til å oppnevne koordinerende bistandsadvokater.

Troms politidistrikt har påpekt at de har gode erfaringer med bruk av koordinerende bistandsadvokater og støtter også en videreføring av ordningen. Distriktet mener imidlertid at ordlyden i utkastets § 4-10 bør si noe lignende som etter dagens bestemmelse om at koordinerende bistandsadvokat skal "bidra til en hensiktsmessig gjennomføring av saken i samarbeid med øvrige aktører".

Særlig om bistandsadvokatens oppgaver - § 4-5

Oslo politidistrikt påpeker at forslaget bør balanseres mot hensynet til sakens fremdrift, og viser til erfaringer hvor noen bistandsadvokater forbyr politiet å foreta en gjennomlesning av avhør av fornærmede uten bistandsadvokat til stede, selv om bistandsadvokaten ikke kan møte over en lengre tidsperiode. Distriktet viser også til at i en del tilfeller forbyr bistandsadvokaten politiet å ta direkte kontakt med fornærmede, og

pålegger politiet å ha kontakt kun gjennom bistandsadvokaten. Dette forsinker og vanskeliggjør politiets arbeid. Politiet bør under etterforskingen ha mulighet til å kunne kontakte fornærmede direkte for ytterligere spørsmål og opplysninger.

Politidirektoratet mener de momenter Oslo politidistrikt trekker frem bør avklares i forarbeidene.

For øvrig støtter Oslo politidistrikt den begrensningen som gjøres i fornærmedes rett til innsyn, hvor det sentrale er at fornærmede skal ha rett til innsyn så langt det er nødvendig, jf. utkastets § 6-2⁵⁰. Politidistriktet fremhever i denne sammenheng betydningen av at bistandsadvokaten har en sentral rolle i å sikre at fornærmedes forklaring avgis uten påvirkning av de opplysninger og bevis politiet har innhentet. Politidirektoratet støtter dette, og viser også til punkt 5.1 i kapittelet om innsyn, hvor det foreslås at opplysninger skal kunne klausuleres overfor fornærmede med bistandsadvokat.

⁵⁰ NOU 2016: 24 punkt 12.4.3

Kapittel 12 – Innsyn

Politidirektoratet har i sitt høringsvar til dette kapittelet ikke fulgt utrednings punkter og overskrifter. Oversikt over punkter og hvilke tema som behandles under det enkelte punkt i dette kapittelet, er gitt nedenfor under punkt 1.1 "Om denne delen av høringsuttalelsen".

1 Innledning

Innsyn er viktig for å sikre kontradiksjon i den enkelte sak og tillit til straffesakssystemet. Men innsynsretten er ikke absolutt. Ofte vil det være nødvendig å hindre innsyn i etterforskningen for å sikre at forklaringer avgis uten å være påvirket av de opplysninger og bevis som politiet allerede har samlet inn. I andre tilfeller kan personvern hensyn tilsi begrenset innsyn for allmennheten. Videre er unntak fra innsyn særlig viktig for å skjerme politiets metoder, kilder og informanter. Avveiningen av disse hensynene står sentralt i reguleringen av innsynsretten, som også må ligge innenfor de rammer internasjonale forpliktelser oppstiller, herunder særlig EMK artikkel 6.

I dag angir ulike bestemmelser gjenstanden for innsyn, retten til innsyn og unntak fra denne. Gjenstanden for innsyn – betegnet som sakens dokumenter – er nærmere presisert og utviklet i rettspraksis. Politi og påtalemyndighet er dessuten tillagt en skjønnsmessig adgang til å unnta opplysninger fra innsynsgjenstanden.

Utvalgets mandat omfatter å vurdere en mer hensiktsmessig regulering av innsynsretten og vurdere om begrepet "sakens dokumenter" skal erstattes.

1.1 Om denne delen av høringsuttalelsen

I utredningen⁵¹ uttales det at utvalgets forslag samler og i det vesentlige viderefører dagens innsynsregulering. Politidirektoratet savner en nærmere vurdering av hvor forslaget avviker fra gjeldende rett. Av denne grunn, og fordi klare grenser for innsynsretten er av stor betydning, særlig i de mest alvorlige sakene, vil Politidirektoratet i det følgende foreta en nokså grundig vurdering av forslaget. Siktemålet er at forslaget korrigeres slik at det i størst mulig grad viderefører gjeldende rett. Det bemerkes at innsynsretten var gjenstand for omfattende vurdering senest i Prop. 147 L (2012-2013).

Utkastets terminologi og systematikk vil bli vurdert i punkt 2. Slik Politidirektoratet vurderer det, vil forslaget slik det nå foreligger utvide innsynsretten. For å unngå en utvidelse av innsynsretten foreslås det at innsynsgjenstanden fortsatt skal betegnes som "sakens dokumenter".

Gjenstanden for innsyn er angitt i utkastets § 6-1 (2). Denne høringsuttalelsens punkt 3 angår i sin helhet innsynsgjenstanden. Som det vil fremgå i punkt 3.1.1 er innsynsgjenstanden tilnærmet altomfattende, slik Politidirektoratet vurderer det. Det sentrale er hvorvidt gjenstanden for innsyn avgrenses på en tilstrekkelig god måte. I punkt 3.1.2 vil derfor Politidirektoratet vurdere om de avgrensninger som fremgår av utkastets § 6-1 (2) er gode nok. I punkt 3.1.3 vil Politidirektoratet foreslå endringer i ordlyden i bestemmelsen for å bringe den mer i tråd med gjeldende rett og for å sikre forutsigbarhet for hvor langt innsynsretten rekker. Politidirektoratet vil foreslå å begrense gjenstanden for innsyn ytterligere i punkt 3.2. Det foreslås i tråd med gjeldende rett å unnta opplysninger om skjult etterforskning fra innsynsgjenstanden så lenge disse ikke er gjort til del av en åpen etterforskning. Videre foreslås det at opplysninger fremlagt for

⁵¹ Se NOU 2016: 24 side 564 venstre spalte

å danne grunnlag for hemmelige tvangstiltak bør unntas innsynsgjenstanden, og ikke bare innsynsretten. I punkt 3.3 foreslås at den skjønsmessige adgangen politi og påtalemyndighet i dag har til å vurdere opplysningers relevans, videreføres. Dette er særlig aktuelt i straffesaker med betydelig mengder data. Avslutningsvis vil Politidirektoratet i punkt 3.4 foreslå at gjeldende rett videreføres ved at innsynsgjenstanden avgrenses mot andre saker, hvilket bør innarbeides i utkastets § 6-1 (2).

I punktene 4 – 9 vil utkastets §§ 6-3 følgende bli kommentert. Det vil bli foreslått presiseringer og endringer basert på gjeldende rett og problemstillinger reist i høringsvar fra politidistriktene og Kripos.

2. Terminologi og systematikk utvider innsynsretten

2.1 Terminologi – fra "sakens dokumenter" til "sakens opplysninger"

Utvalget foreslår å endre betegnelsen på gjenstanden for innsyn fra "sakens dokumenter" til "sakens opplysninger".

Innlandet politidistrikt og Kripos støtter en endring av terminologien, og Kripos viser til sin tidligere uttalelse i NOU 2009: 15.

Oslo politidistrikt⁵² stiller spørsmålsteget ved behovet for å endre terminologien. Videre ser distriktet dette i sammenheng med utvalgets øvrige forslag om å regulere innsynsretten og de materielle endringer dette innebærer.

Politidirektoratet vil bemerke, slik også utvalget gjør i punkt 12.4.1.2, at begrepet sakens dokumenter er godt innarbeidet. Etter utkastets § 13-5 (3) skal etterforskningen dokumenteres, og opplysninger som ikke er sikret på annen måte skal nedtegnes. Den foreslåtte bestemmelsen taler i seg selv for at begrepet "sakens dokumenter" kan beholdes, idet det som utgjør selve straffesaken vil være dokumentert. "Sakens dokumenter" er derfor fortsatt et dekkende begrep, slik Politidirektoratet vurderer det.

Begrepet "sakens opplysninger" trekker i retning av en altomfattende innsynsrett, hvilket Politidirektoratet finner behov for å påpeke ble avvist i Prop. 147 L (2012-2013). Direktoratet vil fremheve at endringen av terminologi i seg selv vil medføre en materiell endring av innsynsretten sammenliknet med gjeldende rett. Blant annet synes det som at opplysninger om skjulte tvangsmidler nå vil være en del av innsynsgjenstanden, se nærmere om dette i punkt 3.2.1 under. Det vises videre til at domstolen ved innføringen av begrepet "sakens opplysninger" ikke vil kunne presisere og videreutvikle innsynsgjenstanden. Ved en slik terminologi vil dessuten politi og påtalemyndighet fratras den skjønsmessige adgangen de i dag har til å unnta opplysninger fra innsynsgjenstanden. Det vil derfor ikke være anledning til å foreta en relevansvurdering ved betydelige mengder data/opplysninger, se nærmere om dette under punkt 3.3.1 under.

Selv om "sakens opplysninger" på mange måter gir bedre assosiasjoner til det innsynsretten i utgangspunktet omfatter og er mer teknologinøytral, mener Politidirektoratet etter dette at innsynsgjenstanden fortsatt skal betegnes som "sakens dokumenter" og videreføre gjeldende rett.

⁵² Oslo politidistrikts høringsinnspill side 16

2.2 Systematikk og systematikkens betydning

Utvalget foreslår å lovfeste at det i utgangspunktet skal foreligge en innsynsrett i alle sakens opplysninger (utkastets § 6-1, og med visse begrensninger i utkastets §§ 6-2 og 6-3). Innsynsretten begrenses gjennom uttømmende unntak knyttet til ulike faser (utkastets §§ 6-4 – 6-6) og til visse type opplysninger/bevis (utkastets §§ 6-7 og 6-8).

Slik Politidirektoratet ser det, ligger forslaget tett på det forslaget som ble fremmet i NOU 2009: 15, hvor det ble foreslått en altomfattende innsynsgjenstand med uttømmende unntak, og hvor politi og påtalemyndighet ikke ville bli tillagt noen skjønnsmessig adgang til å unnta opplysninger fra innsyn.

Politidirektoratet er i likhet med Kripos⁵³ skeptiske til den foreslåtte reguleringen av innsynsretten og systematikken som er valgt. Slik Politidirektoratet forstår det, er også Oslo politidistrikt skeptisk til utkastets systematikk⁵⁴.

Politidirektoratet vil vise til at departementet i Prop. 147 L (2012-2013) ikke fant å kunne tiltre forslaget i NOU 2009: 15 av hensyn til behovet for beskyttelse av kilder og informanter, samt behovet for å kunne bekjempe alvorlig kriminalitet⁵⁵.

Som nevnt ovenfor, vurderer Politidirektoratet det slik at innsynsretten utvides ved å velge "sakens opplysninger" som terminologi. Som en vil komme tilbake til i det følgende, mener Politidirektoratet at systematikken med en uttømmende regulering av unntak fra innsyn vil utvide innsynsretten ytterligere, samt skape usikkerhet rundt hvor langt innsynsretten rekker. Illustrerende er usikkerheten knyttet til at utkastets § 6-1 (2), som unntar fra innsynsgjenstanden opplysninger som foranlediget etterforskningen. Imidlertid gjelder ikke dette hvis opplysningene kan ha betydning for mistenktes forsvar. En slik lovregulering er svært uheldig ut fra de hensyn som ble vektlagt i Prop. 147 L (2012-2013). Politidirektoratet savner en nærmere redegjørelse for hvor grensene for innsynsrett skal trekkes etter forslaget, og en vurdering av de konsekvenser forslaget vil ha opp mot de sentrale hensyn som ble trukket frem i Prop. 147 L (2012-2013). Videre, og som påpekt av Kripos⁵⁶, vil en slik regulering kunne hindre en fornuftig utvikling av innsynsgjenstanden, hvilket også er uheldig. For illustrasjonens skyld vises det her til at Rt. 2004 s. 2023 unntar fra innsynsgjenstanden opplysninger fra skjult etterforskning så lenge disse ikke er gjort til en del av den åpne etterforskningen.

3 Gjenstanden for innsyn

3.1 Innsynsgjenstanden etter utkastets § 6-1 (2) og behovet for endringer

3.1.1 "Sakens opplysninger" – i utgangspunktet en altomfattende innsynsgjenstand

Utkastets § 6-1 (2) første punktum angir en legaldefinisjon av innsynsrettens gjenstand. All informasjon som er fremkommet som ledd i etterforskningen eller rettens behandling av saken er i utgangspunktet gjenstand for innsyn. Etter gjeldende rett er gjenstanden for innsyn i utgangspunktet det som omfattes av den enkelte straffesakens dokumentliste⁵⁷.

⁵³ Kripos' høringsinnspill side 19 følgende

⁵⁴ Oslo politidistrikts høringsinnspill side 16

⁵⁵ Prop. 147 L (2012-2013) punkt 4.4.4

⁵⁶ Kripos' høringsinnspill side 21

⁵⁷ Prop. 147 L (2012-2013) punkt 4.2.3

I Rt. 2011 s. 1188 avsnitt 42 uttales det at "politiet som utgangspunkt har herredømme over hva som skal utgjøre sakens dokumenter". I dette ligger det at politi og påtalemyndighet har en viss skjønnsmessig adgang til å unnta opplysninger fra gjenstanden for innsyn. Det samme fremgår av Prop. 147 L (2012-2013) punkt 4.2.3 tredje avsnitt.

Utvalgets forslag synes derfor å legge opp til at utgangspunktet er en altomfattende innsynsrett, slik også Kripos⁵⁸ bemerker i sin høringsuttalelse. Domstolene vil heller ikke kunne foreta en presisering og utvikling av innsynsgjenstanden.

Slik Politidirektoratet vurderer det, foreslår utvalget i prinsippet totalt å endre utgangspunktet for hva som er gjenstanden for innsyn. En slik endring i rettstilstanden vil særlig ha betydning i de saker hvor det er behov for tilstrekkelig forutberegnelighet og sikkerhet for behandling av sensitive opplysninger, typisk i alvorlig og organisert kriminalitet. Nettopp disse hensyn stod sentralt da departementet i Prop. 147 L (2012-2013) ikke fant å kunne følge forslagene i NOU 2009: 15.

For å unngå et utgangspunkt som tilsier en altomfattende innsynsgjenstand mener Politidirektoratet, som redegjort for i punkt 2 over, at gjenstanden for innsyn fortsatt bør betegnes som "sakens dokumenter".

Gitt en tilnærmet altomfattende innsynsgjenstand er det sentrale spørsmålet om forslaget i tilstrekkelig grad ivaretar hensynene til forutberegnelighet og sikkerhet gjennom avgrensningen av innsynsgjenstanden i utkastets § 6-1 (2). Etter Politidirektoratets oppfatning er det ikke tilstrekkelig at utvalget viser til "[a]dgangen til å unnta informasjon fra mistenktes innsyn bør i det vesentlige være som etter gjeldende rett"⁵⁹. En vil se nærmere på dette under.

3.1.2 Utkastets avgrensning av innsynsgjenstanden

I utkastets § 6-1 (2) avgrenses i utgangspunktet gjenstanden for innsyn mot informasjon som stammer fra politiets forebyggende virksomhet, som foranlediget etterforskingen, eller opplysninger utarbeidet for intern bruk. Utvalget uttaler i punkt 12.4.1.3 at gjeldende praksis er ment videreført gjennom dette unntaket.

Utvalget har i punkt 12.3.1 vist til Rt. 2009 s. 1075 for PST sin forebyggende virksomhet, og konstaterer at det samme gjelder det ordinære politiet, noe Politidirektoratet er enig i. For ordens skyld vil Politidirektoratet bemerke at politiet både kan etterforske en straffesak og foreta forebyggende tiltak parallelt. Som Innlandet politidistrikt⁶⁰ påpeker vil politiet kunne etterforske mishandling i nære relasjoner samtidig som det foretas oppfølging gjennom det forebyggende sporet ved SARA-oppfølging (vurdere trusselnivå og behov for forebyggende tiltak). Det samme gjelder ofte saker hvor ungdommer er involvert, hvor det parallelt med etterforskingen foretas bekymringssamtaler. Innlandet politidistrikt ønsker en presisering av at opplysninger som fremkommer gjennom parallell forebyggende virksomhet ikke omfattes av gjenstanden for innsyn, noe Politidirektoratet støtter, og mener dette bør fremgå av forarbeidene.

Hva gjelder informasjon som foranlediget etterforskingen, såkalte inngangsupplysninger, er Politidirektoratet enig med utvalget i at dette etter gjeldende rett ikke er en del av innsynsgjenstanden. Som utvalget bemerker på side 565 venstre spalte vil heller ikke opplysninger som fører til konkrete etterforskingsskritt være en del av sakens

⁵⁸ Kripos' høringsinnspill side 20

⁵⁹ Se NOU 2016: 24 side 247 venstre spalte

⁶⁰ Innlandet politidistrikts høringsinnspill side 5

opplysninger. Innlandet politidistrikt⁶¹ og Kripos⁶² ønsker dette tatt inn i loven av pedagogiske hensyn, noe Politidirektoratet støtter.

Politidirektoratet deler utvalgets oppfatning om at interne dokumenter etter gjeldende rett er unntatt fra innsyn.

Utvalget skriver at det vil være opp til påtalemyndigheten om slike opplysninger skal tilhøre saken⁶³. Her tar utvalget tilsynelatende til orde for å videreføre gjeldende rett, idet politi og påtalemyndigheten i dag har en skjønnsmessig adgang til å unnta opplysninger fra innsynsgjenstanden, jf. Rt 2005 s. 198 med henvisning til Rt. 1993 s. 1121 for såkalte inngangsupplysninger. For ordens skyld fremhever Politidirektoratet at departementet i Prop. 147 L (2012-2013) punkt 4.4.4, ikke fant en slik ordning å være i strid med EMK.

Det som er skissert over er i tråd med gjeldende rett. Tilsynelatende synes derfor avgrensningen av innsynsgjenstanden å videreføre gjeldende rett.

3.1.3 Opplysninger som likevel er en del av "sakens opplysninger" – forslag til endringer

3.1.3.1 Betydningen av vilkåret "kan ha"

De i punkt 3.1.2 nevnte opplysninger skal likevel være en del av innsynsgjenstanden dersom de "kan ha betydning" for mistenktes forsvar. I utredningen på side 565 venstre spalte fremgår det at "[t]erskelen for hvilke opplysninger som omfattes, er ment å være lav, jf. "kan ha". Politidirektoratet vil fremheve at utvalget her – i det minste utilsiktet – synes å utvide innsynsgjenstanden uten nærmere begrunnelse. Dette står i strid med utvalgets uttalelse på side 253 høyre spalte om at hovedregelen er at slike opplysninger ikke inngår i innsynsgjenstanden, og uttalelse i punkt 12.4.1.3 om at begrensningene er tatt inn for at politiet skal kunne bedrive effektiv kriminalitetsbekjempelse.

Både Kripos⁶⁴ og Oslo politidistrikt⁶⁵ har vist til at den foreslåtte ordlyd ikke vil gi tilstrekkelig forutsigbarhet for når opplysninger kan unntas innsynsgjenstanden. For såkalte inngangsupplysninger vises det til at nettopp hensynet til forutsigbarhet ble vektlagt i Prop. 147 L (2012-2013) som begrunnelse for ikke å etterkomme forslaget i NOU 2009: 15. Politidirektoratet tillater seg å vise til at dette også vil kunne påvirke internasjonalt politisamarbeid, jf. Kripos⁶⁶ merknad om informasjon mottatt fra utenlandske politimyndigheter med begrensning for bruk i straffesak.

Politidirektoratet deler Oslo politidistrikt og Kripos sine vurderinger her.

Det bemerkes at vilkåret også gjelder opplysninger som tilkommer gjennom det forebyggende sporet, uavhengig av om det er det regulære politiet eller PST. Som påpekt av Oslo politidistrikt vil dette medføre innsynsbegjæringer i PSTs forebyggende virksomhet.

Politidirektoratet deler Oslo politidistrikts oppfatning av om utkastets § 6-1 blir vedtatt, vil det bli en økning i antallet innsynsbegjæringer. Rettslig behandling av disse vil i seg selv gi en indikasjon på at det foreligger inngangsupplysninger i saken. Dette er uheldig,

⁶¹ Innlandet politidistrikts høringsinnspill side 5

⁶² Kripos' høringsinnspill side 22

⁶³ Se NOU 2016: 24 side 248 høyre spalte

⁶⁴ Kripos' høringsinnspill side 22

⁶⁵ Oslo politidistrikts høringsinnspill side 16

⁶⁶ Kripos' høringsinnspill side 21

idet det vil redusere politiets mulighet for å sikre sensitive opplysninger, informanter og kilder, og i siste instans redusere politiets mulighet til å bekjempe alvorlig kriminalitet.

Konsekvensen vil være at politiet i større grad vil måtte benytte seg av utkastets § 6-8 for unnta opplysninger fra innsyn, hvilket vil innebære en betydelig materiell endring sammenliknet med dagens rettstilstand, som neppe er tilsiktet. Som Kripos har vist til, vil dette bety økt arbeidsbelastning for påtalemyndighet og domstolen.

Hva gjelder opplysninger utarbeidet for intern bruk ramser utvalget på side 565 venstre spalte opp en rekke dokumenter og vurderinger som vil falle utenfor innsynsretten. Innsynsretten synes derfor – i tråd med gjeldende rett – å være en meget snever unntaksregel. Når dette sammenholdes med ordlyden står man tilsynelatende på dette punktet overfor en utilsiktet utvidelse av mistenktes innsynsrett, og på den annen side en unntaksregel som reelt sett synes å være uten innhold.

Politidirektoratet vil knytte en kommentar til at utvalget trekker frem at "[a]nalyser og sammenstillinger av materiale som ikke lett lar seg utlede av øvrige opplysninger i saken, bør tas inn i sakens opplysninger"⁶⁷. Politidirektoratet vil her vise til Prop. 147 L (2012-2013), hvor det i punkt 4.5.4 fremgår at det følger av god påtaleskikk at politiet og påtalemyndigheten bearbeider større informasjonsmengder før dette gjøres til en del av saken. Samme sted fremgår det at det ikke er behov for å regulere dette i loven. Politidirektoratet er enig i departementets vurdering her. Hva gjelder sammendrag, bearbeidelse og vurdering av de opplysninger som allerede omfattes av innsynsgjenstanden, vil Politidirektoratet fremheve at dette omfattes av kjernen av interne opplysninger, og som etter utvalgets forslag ikke skal være en del av innsynsgjenstanden.

3.1.3.2 Forslag om endring

Som Oslo politidistrikt har påpekt, bør unntaket "kan ha betydning for mistenktes forsvar" strykes fra utkastets § 6-1 (2). For interne opplysninger vises det til vurderingen over, hvor det fremgår at den foreslåtte bestemmelsen vil gi et misvisende inntrykk av innsynsretten.

Slik Politidirektoratet vurderer det, er dagens regulering god nok. Denne oppfatningen synes også Kripos og Oslo politidistrikt å dele. Det vises til at utkastets § 6-9 viderefører gjeldende rett, slik at det skal kunne fremsettes innsynsbegjæring som domstolen eventuelt skal vurdere.

Dersom ordlyden "kan ha betydning for mistenktes forsvar" strykes, vil det gi grunnlag for at gjeldende rett videreføres, som tillegger politi og påtalemyndighet et skjønn hva gjelder hvilke opplysninger som skal inngå i innsynsgjenstanden. Politidirektoratet vil her bemerke at politi og påtalemyndighet har en plikt til objektivt å vurdere om inngangsopplysninger skal være en del av saken, slik dette også kommer til uttrykk i punkt 12.4.2. og Prop. 147 L (2012-2013) punkt 4.4.4. Denne plikten mener Politidirektoratet, slik også utvalget selv er inne på, kan utledes av objektivitetsplikten, og Politidirektoratet viser her til utkastets §§ 2-3 (1) og 13-5 (1).

Politidirektoratet ser at det kan argumenteres for at det av pedagogiske årsaker er ønskelig å få klarere frem at politi og påtalemyndighet må foreta en samvittighetsfull vurdering av om og eventuelt hvilke inngangsopplysninger som skal inntas som en del av saken. Imidlertid hører dette ikke hjemme i en regel om *mistenktes innsynsrett*, og bør eventuelt vurderes plassert i tilknytning til utkastets § 13-5.

For det tilfellet at lovgiver ønsker å angi i vurderingstema, viser Politidirektoratet til Kripos' uttalelse, hvor det foreslås å ta inn i ordlyden "relevans for skyld- eller

⁶⁷ NOU 2016: 24 side 565 venstre spalte

straffespørsmålet". Det vises til Prop. 147 L (2012-2013) punkt 4.4.4, hvor departementet viser til at EMK setter som vurderingstema hva som er relevant for skyld- og straffespørsmålet. Også Oslo politidistrikt synes å støtte en slik formulering.

3.2 Forslag til ytterligere begrensninger i innsynsgjenstanden – unnta opplysninger om skjulte tvangsmidler på etterforsningsstadiet og § 3-25-tiltak

3.2.1 Skjulte tvangsmidler på etterforsningsstadiet

Opplysninger fra kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesing er undergitt taushetsplikt, jf. også utkastets § 20-7. Kripos⁶⁸ har i sitt høringsinnspill vist til Rt. 2004 s. 2023, hvor førstvoterende i avsnitt 32 uttaler at "så lenge opplysningene som stammer fra kommunikasjonskontroll ikke er brukt under etterforskningen, det vil si at de holdes interne, bør de omfattes av taushetspliktreglene i § 216i og falle utenom de alminnelige innsynsreglene i § 242 første ledd [utkastets § 6-4 (1) bokstav c]". Dette ble fulgt opp i Rt. 2008 s. 378 avsnitt 36. Gjeldende rett er altså at skjulte tvangsmidler ikke er en del av innsynsgjenstanden på etterforsningsstadiet, noe som ikke synes videreført i utkastet.

Som førstvoterende berører i avsnittene 33 og 34 vil en regulering av innsyn på etterforsningsstadiet i seg selv være problematisk, idet retten og påtalemyndigheten må innrette sin behandling og grunngiving slik at mistenkte ikke kan utlede noe om hvorvidt slik etterforskning foregår eller ikke. Det vises her til Prop. 147L punkt 4.11.4.1, hvor det fremgår at departementet mener at "materiale fra skjult tvangsmiddelbruk (...) inngår ikke i saksdokumentene med mindre det er tatt i bruk under etterforskningen".

Politidirektoratet støtter Kripos' og Innlandet politidistrikts⁶⁹ oppfatning om at skjulte tvangsmidler på etterforsningsstadiet bør unntas fra innsynsgjenstanden så lenge de ikke er gjort til den del av den åpne etterforskningen, hvilket bør reguleres i utkastets § 6-1 (2). Videre bemerker Politidirektoratet at problemstillingen har en side mot utkastets § 6-7 første punktum, jf. punkt 6 nedenfor.

3.2.2 Opplysninger fremlagt som grunnlag for hemmelige tvangstiltak

Utkastets § 6-8 regulerer unntak fra innsyn i opplysninger som har vært fremlagt som grunnlag for hemmelige tvangstiltak. Den foreslåtte bestemmelsen viderefører straffeprosessloven §§ 242a første til fjerde ledd, 264 tredje ledd første punktum og sjette ledd og 267 første ledd tredje punktum. Utkastets § 6-8 gjelder altså hele strafforfølgningen. Som det fremgår i utredningen⁷⁰ må det ved delvis innsyn foretas sladding og resten være gjenstand for innsyn.

Innlandet politidistrikt⁷¹ reiser problemstillingen om ikke opplysninger som er fremlagt som grunnlag for tvangstiltak iverksatt etter utkastets § 3-25, jf. utkastets § 6-8, bør unntas fra innsynsgjenstanden på lik linje med såkalte inngangsopplysninger. Det vises til at mistenkte ved oversendelse av sakens opplysninger lett vil kunne resonnerer seg frem til hvilke opplysninger som er unntatt innsyn. Det vil medføre en fare for sensitive opplysninger, herunder politiets kilder og informanter. Som Innlandet politidistrikt fremhever vil det reelle innsynet for mistenkte være det samme. Det vises til Riksadvokatembetets høringsuttalelse i NOU 2009: 15 på side 22, hvor det ble tatt til

⁶⁸ Kripos' høringsinnspill side 23

⁶⁹ Innlandet politidistrikts høringsinnspill side 8

⁷⁰ NOU 2016: 24 side 567 høyre spalte

⁷¹ Innlandet politidistrikts høringsinnspill side 5 til 7

orde for at opplysninger om slik tvangsmiddelbruk ikke skulle inngå i innsynsgjenstanden ("sakens dokumenter").

Politidirektoratet støtter Innlandet politidistrikts forslag, som bør innarbeides i utkastets § 6-1 (2).

3.3 Begrensninger i innsynsgjenstanden – adgang for politi og påtalemyndigheten til å vurdere relevans

3.3.1 Fortsatt skjønn ved betydelige mengder data og opplysninger

Kripos⁷² har tatt til orde for at påtalemyndigheten skal kunne vurdere relevansen av de opplysninger som skal tas inn i innsynsgjenstanden. Et slikt skjønn er av betydning både ved meget store databaseslag, slik også Øst politidistrikt⁷³ har påpekt i sitt innspill under henvisning til Rt. 2011 s. 1188 (speilkopi), og ved store datamengder fremkommet gjennom kommunikasjonskontroll og tilsvarende tvangsmidler. I mange tilfeller vil det i praksis ikke være mulig for politiet å analysere alle disse.

Problemstillingen kommer på spissen når utvalget har foreslått at innsynsgjenstanden skal omfatte alle sakens opplysninger, mens dette i praksis er umulig å gjennomføre.

Kripos har etterlyst en nærmere regulering, noe Politidirektoratet støtter. Politidirektoratet tiltrer Kripos sin vurdering om at påtalemyndigheten fortsatt bør ha et skjønn, jf. også uttalelser i Rt. 2011 s. 1188. Det presiseres at en slik skjønnsmessig adgang for påtalemyndigheten til å unnlate å gjøre opplysninger til en del av saken, ikke strider med EMK artikkel 6, jf. også Rt. 2011 s. 1188 avsnitt 47.

Den enkleste måten å videreføre gjeldende rett på dette området er, slik Politidirektoratet ser det, å fortsette med å angi innsynsgjenstanden som "sakens dokumenter", hvilket vil gi politi og påtalemyndighet rom for å vurdere de ulike opplysningers relevans opp mot det forhold mistanken gjelder.

3.3.2 Innsynsgjenstanden på tidspunktet for varetektsfengsling

Ved varetektsfengsling vil det gjerne foregå en intensiv etterforskning frem til og under rettens behandling av fengslingsbegjæringen. Særlig hva gjelder avhør er regelen nå at dette normalt skal tas på lyd⁷⁴. Det er utvilsomt at avhør er en del av innsynsgjenstanden fra det tidspunkt det er gjennomført. Dette gjelder selv når avhøret er tatt opp på lyd og det ikke er foretatt noen utskrift av dette⁷⁵. Ved kort tid mellom gjennomført avhør og fengslingsmøte oppstår det imidlertid praktiske problemer. Særlig gjelder dette når avhøret gjennomføres på en politistasjon eller et lensmannskontor, mens fengslingen utføres av en politijurist stedsplassert på en annen politistasjon. Da vil det kunne være betydelige praktiske problemer med å distribuere dette elektronisk til aktor, forsvarer og retten.

På denne bakgrunn og med utgangspunkt i HR-2017-274-U har Innlandet politidistrikt⁷⁶ problematisert hvilke opplysninger som skal være tilgjengelig for forsvarer på tidspunktet for varetektsfengsling, jf. straffeprosessloven § 98. Som Øst politidistrikt⁷⁷ har påpekt synes utvalget i liten grad å ha tatt hensyn til den teknologiske utviklingen.

⁷² Kripos' høringsinnspill side 22

⁷³ Øst politidistrikts høringsinnspill side 35

⁷⁴ Riksadvokatens rundskriv 2016 nr. 2 avsnitt VI punkt 6.6

⁷⁵ HR-2017-274-U avsnitt 16

⁷⁶ Innlandet politidistrikts høringsinnspill side 9

⁷⁷ Øst politidistrikts høringsinnspill side 35

Politidirektoratet deler Innlandet politidistrikts oppfatning av at denne problemstillingen bør behandles nærmere, og at det må finnes en praktisk løsning på denne problemstillingen.

3.4 Avgrense innsynsgjenstanden mot andre saker⁷⁸

3.4.1 Hvilke opplysninger tilhører saken

I følge utredningen punkt 12.4.1.3 skal sakens opplysninger avgjøres ut fra hva som prosessuelt er samme sak. Etter Innlandet politidistrikts⁷⁹ syn bør dette fremgå av loven, noe Politidirektoratet støtter. Dette kan gjøres ved ta inn i utkastets § 6-1 (2) første punktum "det undersøkelsen, mistanken eller tiltalen gjelder", jf. også Rt. 2007 s. 1435 avsnitt 37, hvor dette uttrykkes.

3.4.2 Hvilke opplysninger tilhører saken – andre saker

Utvalget foreslår ikke å regulere i hvilken utstrekning opplysninger fra andre saker skal anses å tilhøre "saken". Som Kripos⁸⁰ har fremhevet i sin høringsuttalelse, bør loven nærmere angi vurderingstema for når opplysninger fra andre saker skal gjøres til en del av "sakens opplysninger", og det er vist til at dette i dag er regulert i straffeprosessloven §§ 242 sjette ledd og 264 siste ledd. Politidirektoratet tiltrer Kripos' vurdering av at disse bestemmelsene, som ble innført ved lovendring i 2013 basert på Høyesterettspraksis, bør videreføres i utkastets § 6-1 (2).

3.4.3 Hvilke opplysninger tilhører saken – andre mistenkte

Dagens straffeprosesslov § 242 femte ledd fastslår at innsynsretten ikke gjelder "dokumenter som bare gjelder andre mistenktes forhold". Tilsvarende gjelder etter at tiltalebeslutning er utferdiget, jf. straffeprosessloven § 264 syvende ledd. Politidirektoratet deler Innlandet politidistrikts⁸¹ oppfatning om at dette bør tas inn i angivelsen av innsynsgjenstanden i utkastets § 6-1 (2).

4. Innsyn for enhver – § 6-3

Utvalgets forslag

Etter utkastets § 6-3 (1) har i utgangspunktet enhver rett til innsyn i tiltalebeslutning og rettsavgjørelser. Dette er i overensstemmelse med dagens rettstilstand. Videre har enhver etter annet ledd rett til innsyn i sakens opplysninger når dette anses ubetenkelig. Her snus utgangspunktet fra gjeldende rett, hvor utgangspunktet er taushetsplikt. Merknadene under knytter seg til utkastets § 6-3 (2).

Mottatte innspill

*Nordland politidistrikt*⁸² støtter forslaget, og mener at ordlyden bør endres for å gjenspeile at det lempes på vilkårene for allmennheten og pressens innsynsrett.

*Kripos*⁸³ har på den annen side vist til at det i utredningen⁸⁴ fremgår at terskelen for når allmennheten skal få innsyn i andre opplysninger enn tiltalebeslutning og rettsavgjørelser

⁷⁸ Se Prop. 147 L (2012-2013) punkt 4.16

⁷⁹ Innlandet politidistrikts høringsinnspill side 5

⁸⁰ Kripos' høringsinnspill side 22

⁸¹ Innlandet politidistrikts høringsinnspill side 10

⁸² Nordland politidistrikts høringsinnspill side 2

er ment å være høy. Av hensyn til personvern og politiets metoder mv., mener Kripos at gjeldende rett bør videreføres.

I likhet med Kripos er *Oslo politidistrikt*⁸⁵ skeptisk til valg av ordlyd og at utgangspunktet snus fra taushetsplikt til innsynsrett. Oslo politidistrikt har vist til at unntakene i utkastets §§ 6-4 flg. er så vidt mange og omfattende at det i realiteten ikke er tale om noen innsynsrett for allmenheten.

Både Kripos og Oslo politidistrikt har vist til at den foreslåtte bestemmelsen vil medføre et økt antall innsynsbegjæringer, hvor straffesakskjeden vil måtte begrunne hvorfor innsyn ikke vil bli gitt ut fra unntaksbestemmelsene i §§ 6-4 følgende.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet har ingen merknader knyttet til utkastets § 6-3 (1). Hva gjelder annet ledd deler Politidirektoratet Kripos' og Oslo politidistrikts synspunkter og vurderinger. Ordlyden representerer ikke allmenhetens reelle innsynsrett. Av den grunn bør gjeldende rett videreføres. Alternativt tillater Politidirektoratet å foreslå en ordlyd mer i tråd med politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd om utlån av saksdokumenter. Der fremgår det at en begjæring om innsyn kun kan etterkommes "dersom vedkommende har en saklig grunn for lån". Med en slik ordlyd vil den som begjærer innsyn må inngi en begrunnelse, hvilket vil gjøre det lettere å foreta en vurdering av om saken eller saksopplysninger skal gis ut. Trolig vil det medføre at antallet innsynsbegjæringer vil være omtrent som i dag.

5. Unntak fra innsynsretten forut for tiltale – § 6-4

5.1 Behov for regulering av taushetsløfte fra bistandsadvokat for tilgang til sakens opplysninger

Politidirektoratet konstaterer at utkastets § 6-4 (1) bokstav c gir grunnlag for å nekte innsyn i opplysninger forut for utferdigelse av tiltalebeslutning dersom det kan være til skade eller utgjøre fare for etterforskingens øyemed. Utvalget foreslår her å videreføre gjeldende rett. Regelen er meget praktisk, idet politiavhør har som mål å få den mistenkte eller vitnets upåvirkede forklaring. Ved å få tilgang til de opplysninger politiet besitter forut for avhør, er det stor sannsynlighet for at de involverte lar seg bevisst eller ubevisst påvirke forut for sin frie forklaring.

Forsvarer vil kunne få innsyn mot løfte om taushet, jf. utkastets § 6-4 (4). Formålet med bestemmelsen er å hindre at mistenkte blir påvirket gjennom de klientsamtaler som gjennomføres.

Oslo politidistrikt⁸⁶ har fremhevet betydningen av at regelen også må omfatte bistandsadvokater, hvilket Politidirektoratet støtter. På den måten vil man kunne motta fornærmedes upåvirkede forklaring.

Videre er det i en del saker nærhet mellom fornærmede og mistenkte, og om fornærmede da får tilgang til sakens opplysninger gjennom sin bistandsadvokat, kan man se for seg påvirkning av vitnet eller at mistenkte vil kunne tilpasse sin forklaring. Dette bør unngås ved at utkastets § 6-4 (1) bokstav c gjøres aktørnøytral.

⁸³ Kripos' høringsinnspill side 23 og 24

⁸⁴ NOU 2016: 24 side 566 venstre spalte

⁸⁵ Oslo politidistrikts høringsinnspill side 17

⁸⁶ Oslo politidistrikts høringsinnspill side 17

5.2 Unntak fra innsynsrett for dokumenter som har vært fremlagt i rettsmøte hvor innsynsretten har vært vurdert

Etter straffeprosessloven § 242 første ledd tredje punktum kan forsvarer nektes innsyn i dokumenter som har vært fremlagt i rettsmøte for å avgjøre om det skal gis innsyn. Det bemerkes at henvisningen til tredje ledd trolig ved en inkurie ikke ble rettet opp til fjerde ledd ved sist lovrevisjon⁸⁷. Utvalgets forslag omhandler ikke en slik bestemmelse, og dette synes ikke vurdert av utvalget.

Kripos⁸⁸ har fremhevet at utvalget neppe har hatt til hensikt å endre gjeldende rett på dette punkt, og mener en tilsvarende bestemmelse må tas inn i loven.

Politidirektoratet deler Kripos' vurdering og støtter forslaget.

5.3 Feil henvisning i § 3-25 – ment å omfatte § 21-3 istedenfor § 21-2?

Utkastets § 6-4 (2) unntar fra innsynsrett opplysninger som er fremlagt i rettsmøte hvor mistenkte har fått oppnevnt særskilt advokat etter utkastets § 3-25. I utredningen side 556 fremgår det at bestemmelsen skal videreføre de samme typer saker hvor særskilt advokat oppnevnes i dag. Det må derfor bero på en inkurie at utkastets § 3-25 viser til utkastets § 21-2 om teknisk sporing som besluttet av påtalemyndigheten, istedenfor utkastets § 21-3 om skjult kameraovervåkning. Både Kripos⁸⁹ og Innlandet politidistrikt⁹⁰ har påpekt denne feilen.

5.4 Klausulering og underretningsplikten i § 14-10

Utkastets § 6-4 (1) gir anledning til å nekte innsyn i opplysninger (såkalt klausulering) om det blant annet vil kunne være til skade for etterforskningen eller muligheten for tvangstiltak i fremtidig etterforskning. Imidlertid pålegger utkastets § 14-10 (2) at mistenktes skal underrettes når det hemmelige tiltaket er avsluttet. En ser her at muligheten for å nekte innsyn for på den måten få mistenktes frie og upåvirkede forklaring i utgangspunktet blir umuliggjort av en annen regel, nemlig underretning om tvangstiltak.

Det vises her til høringsuttalelser fra Oslo politidistrikt⁹¹ og Kripos⁹², som Politidirektoratet tiltrer. Det må sikres en harmonisering av reglene på dette punkt som ikke hemmer politiets etterforskning, og det vises til nærmere redegjørelse i punkt 14.3 om *Underretning om tvangstiltak. Utsatt eller unnlatt underretning – § 14-10*. Som påpekt av Oslo politidistrikt bør regelen i utkastets § 14-10 (2) først slå inn når alle tvangstiltak er avsluttet overfor samme eller flere mistenkte i samme sak. Alternativt foreslår Oslo politidistrikt at fristen for å begjære utsatt underretning gjøres lengre enn 14 dager. Politidirektoratet vil kort bemerke at det da vil måtte være snakk om en ikke ubetydelig forlengelse av denne fristen for å ivareta de hensyn som Oslo politidistrikt trekker frem (taktisk etterforskning).

⁸⁷ Se også Bjerke, Keiserud, Sæther, Straffeprosessloven Kommentartutgave, 4.utgave, side 897

⁸⁸ Kripos' høringsinnspill side 24

⁸⁹ Kripos' høringsinnspill side 24

⁹⁰ Innlandet politidistrikts høringsinnspill side 7

⁹¹ Oslo politidistrikts høringsinnspill side 19 og 32 følgende

⁹² Kripos' høringsinnspill side 41 følgende

6. Unntak fra innsynsrett i tvangstiltak som ikke er iverksatt – § 6-7

Utvalgets forslag

I Rt. 2015 s. 520 kom Høyesteretts flertall til at innsynsretten også omfatter siktelse utferdiget i forbindelse med beslutning om pågripelse. Utkastets § 6-7 første punktum er ment å endre rettstilstanden på dette punkt slik at den blir i overensstemmelse med Høyesteretts mindretall.⁹³

Mottatte innspill

Oslo og Innlandet politidistrikter og Kripas støtter forslaget.

Imidlertid har Innlandet politidistrikt⁹⁴ bemerket at ordlyden tilsynelatende også omfatter såkalte hemmelige tvangsmidler, og etterlyser en klargjøring av rettstilstanden her.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter forslaget.

Politidirektoratet deler Innlandet politidistrikt sin vurdering av at rettstilstanden for hemmelige tvangsmidler må avklares, og at utkastets § 6-7 avgrenses mot dette på en god måte. Politidirektoratet viser her til punkt 3.2.1 over, hvor det foreslås å lovfeste at opplysninger om beslutning om bruk skjulte tvangsmidler ikke er en del av innsynsgjenstanden.

7. Unntak fra innsynsrett for opplysninger fremlagt som grunnlag for hemmelig tvangstiltak – § 6-8

7.1 Generelle merknader

Utvalgtes forslag

Utkastets § 6-8 regulerer unntak fra innsynsrett for opplysninger fremlagt som grunnlag for hemmelig tvangstiltak, og regulerer forhold som i dag omfattes av gjeldende straffeprosesslov § 242a⁹⁵.

Mottatte innspill

Kripas og Nordland politidistrikt støtter forslaget og har ingen merknader. Øst politidistrikt⁹⁶ er også enig i forslaget, men har problematisert om det kan være behov for å beholde ordlyden "strengt nødvendig" til tross for at det fremgår av utredningen at realitetsendring ikke er tilsiktet⁹⁷.

Oslo politidistrikt⁹⁸ har konstatert at forslaget ikke begrenser seg til å omfatte mistenkte og dennes forsvarer, og viser her til behovet for at det klargjøres i forarbeidene at bestemmelsen er aktørnøytral og derfor omfatter eksempelvis fornærmede og bistandsadvokater.

⁹³ NOU 2016: 24 side 249 høyre spalte

⁹⁴ Innlandet politidistrikts høringsinnspill side 7 og 8

⁹⁵ NOU 2016: 24 side 253 venstre spalte

⁹⁶ Øst politidistrikts høringsinnspill side 35

⁹⁷ NOU 2016: 24 side 567

⁹⁸ Oslo politidistrikts høringsinnspill side 17

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet viser til sine merknader under.

7.2 Bør § 6-8 omfatte ordinære tvangsmidler?

Mottatte innspill

*Oslo politidistrikt*⁹⁹ er av den oppfatning at bestemmelsen ikke bør være begrenset til de hemmelige tvangstiltakene, men også omfatte de ordinære tvangsmidler, slik som ransaking. Det foreslås derfor å endre ordlyden fra "benytte som bevis" til "bevis ved pådømmelse av saken". Oslo politidistrikt reiste denne problemstillingen ved siste lovrevisjon, og det vises her til Prop. 147 L (2012-2013) punkt 4.8.

*Innlandet politidistrikt*¹⁰⁰ deler Oslo politidistrikt sin oppfatning hva gjelder ransaking. Begge politidistriktene har vist til at man i dag kan ivareta informantopplysninger og andre sensitive opplysninger når påtalemyndigheten selv beslutter bruk av tvangsmidler. I de tilfeller påtalemyndigheten ikke kan anvende hastekompetansen, men må sende begjæring til retten om beslutning om tvangsmidler, foreligger det ikke mulighet for å holde sensitive opplysninger utenfor mistenktes innsynsrett.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet vil bemerke at utvalget i punkt 12.4.5 selv reiser problemstillingen om utkastets § 6-8 også bør omfatte de ordinære tvangsmidler. Utvalget avviser dette under henvisning til at det neppe er behov for å gi bestemmelsen et slikt omfang. Basert på uttalelsene fra Oslo og Innlandet politidistrikter deler ikke Politidirektoratet denne oppfatningen. Det vises til at departementet i Prop. 147 L (2012-2013) punkt 4.8 uttaler at problemstillingen bør utredes nærmere og belyses i en bred høring. Innføringen av en ny straffeprosesslov er etter Politidirektoratets oppfatning rett tidspunkt å foreta denne vurderingen. Som det fremkommer av høringsuttalelsene fra Oslo og Innlandet politidistrikter står man overfor et regelverk som er lite konsekvent, idet hemmelig ransaking besluttet av retten gir mulighet for å nekte innsyn, mens regulær ransaking ikke gjør det, med mindre dette besluttet av påtalemyndigheten selv. Som påpekt av Innlandet politidistrikt vil det kunne medføre at vilkåret i utkastets § 14-3 (2) om når hastekompetanse kan benyttes, strekkes.

Politidirektoratet finner videre å måtte påpeke at både dokumentasjonsplikten i utkastets § 13-5 (3) og den mistenktes anledning til å få brakt flere tvangstiltak inn for retten til etterfølgende kontroll, slik eksempelvis § 15-13 (2) annet punktum om pågripelse, svekker muligheten til å unnta informantopplysninger fra mistenktes innsynsrett når påtalemyndigheten selv beslutter tvangsmidler. Det bemerkes at selv om dagens straffeprosesslov § 242 (utkastets § 6-4) kan anvendes, har denne den begrensningen at den kun gjelder tidspunktet før tiltalebeslutning er utferdiget. Utkastets § 6-8 skal ivareta de der angitte hensyn også etter tidspunktet for tiltale.

Politidirektoratet støtter derfor Oslo og Innlandet politidistrikter, og mener at § 6-8 bør omfatte ordinære tvangstiltak.

7.3 Bevisforbud for opplysninger omfattet av § 6-8

I dag fremgår det av straffeprosessloven § 242a femte ledd at retten ikke kan motta forklaring rundt opplysninger som er unntatt innsyn etter samme bestemmelse.

⁹⁹ Oslo politidistrikts høringsinnspill side 18

¹⁰⁰ Innlandet politidistrikts høringsinnspill side 8 og 9

Utkastets § 6-8 omfatter ikke en slik bestemmelse. Straffeprosessloven § 292a supplerer § 242a idet bestemmelsen regulerer muligheten til å nekte forklaringer om forhold som knytter seg til opplysninger som er unntatt innsyn. Utkastets § 8-2 bokstav d synes å videreføre gjeldende rett etter straffeprosessloven §§ 242 og 292a.¹⁰¹

Mottatte innspill

*Oslo politidistrikt*¹⁰² mener at utkastets § 6-8 bør omfatte en bestemmelse tilsvarende straffeprosessloven § 242a femte ledd.

*Innlandet politidistrikt*¹⁰³ har drøftet hvorvidt innføringen av terminologien sakens opplysninger medfører at utkastets § 8-2 fullt ut viderefører straffeprosessloven § 292a.

Politidirektoratets vurdering

Straffeprosessloven §§ 242a femte ledd og 292a videreføres slik Politidirektoratet vurderer det i utkastets § 8-2 bokstav d. Det vises her til utvalgets bruk av prinsippene om stadie- og bruksnøytralitet. Imidlertid mener Politidirektoratet at det må klargjøres i innsynskapitelet at gjeldende rett er ment videreført i utkastets § 8-2 uten materielle endringer.

7.4 Feil henvisning i § 3-25 – ment å omfatte § 21-3 istedenfor § 21-2?

Som utkastets § 6-4 (2), viser utkastets § 6-8 (1) til utkastets § 3-25. Som omtalt i punkt 5.3 over må det bero på en inkurie at utkastets § 3-25 viser til utkastets § 21-2 om teknisk sporing som besluttes av påtalemyndigheten, istedenfor utkastets § 21-3 om skjult kameraovervåkning.

8. Adressat for innsynsbegjæring – § 6-9 (1)

Utkastets § 6-9 (1) regulerer hvor begjæring om innsyn skal sendes. Bestemmelsen angir at "det politidistrikt som leder [Politidirektoratets understrekning] etterforskingen" er adressat for innsynsbegjæringer. Politidirektoratet vil bemerke at bestemmelsens ordlyd slik den nå lyder kan virke forvirrende på den som skal fremsende begjæring om innsyn i en avsluttet sak. Siden politidistriktene normalt skal vurdere innsyn i avsluttede straffesaker, bør det vurderes en endring av ordlyden på dette punkt.

9. Gjennomføring av innsyn – § 6-10

Utkastets § 6-10 (1) regulerer gjennomføringen av innsyn i sakens opplysninger. Bestemmelsen fastslår at sakens opplysninger "på forsvarlig og hensiktsmessig måte [skal] gjøres tilgjengelig for den som har rett til innsyn". I merknaden til bestemmelsen¹⁰⁴ fremgår det at det er tilstrekkelig at innsynsretten gjennomføres ved at forsvarer eller bistandsadvokat får tilgang til saken, hvilket i dag er gjeldende rett, jf. straffeprosessloven §§ 264 første ledd første ledd og 264a fjerde ledd første punktum.

Politidirektoratet vil bemerke at det for politiets ressursbruk er viktig at gjeldende rett videreføres på dette punktet. Hvis den mistenkte eller fornærmede med bistandsadvokat

¹⁰¹ Slutning basert på lovspeil side 699

¹⁰² Oslo politidistrikts høringsinnspill side 18

¹⁰³ Innlandet politidistrikts høringsinnspill side 9

¹⁰⁴ Se NOU 2016: 24 side 568

selv skal kunne få utøve sin innsynsrett, må politiet måtte bruke forholdsvis omfattende ressurser på å tilrettelegge for dette, jf. også påtaleinstruksens § 16-3 første ledd om at innsyn for mistenkte må foretas under kontrollerte former for å hindre at sensitive personopplysninger spres.

Politidirektoratet synes det derfor er noe uheldig at det i merknaden til bestemmelsen videre fremgår at den "innsynsberettigede skal gis selvstendig tilgang" til opplysningene. Dette bør kun gjelde i de tilfeller mistenkte eller fornærmede ikke har oppnevnt forsvarer eller bistandsadvokat, jf. straffeprosessloven §§ 267 første ledd første punktum og 264a tredje ledd første punktum, hvilket bør presiseres ytterligere i forarbeidene.

10. Saksbehandling ved begjæring om å nekte innsyn – § 6-11

Utkastets § 6-11 viderefører straffeprosessloven §§ 242a første ledd og 272a. Under henvisning til at begge bestemmelsene var gjenstand for lovrevisjon i 2013, har ikke Politidirektoratet noen merknader til utkastet.

Kapittel 13 – Bevis

Politidirektoratet er i utgangspunktet positive til at en rekke av de viktigste bevisreglene nå får en lovmessig forankring.

Politidirektoratet er imidlertid av den oppfatning at de fleste av endringene som følger av forslaget gjennomgående går i disfavør av prinsippene om materiell sannhet, sakens opplysning, fri bevisførsel og fri bevisvurdering. Nye innhugg i disse prinsippene bør kun skje der det er nødvendig av hensyn til våre konvensjonsforpliktelser. Politidirektoratet kan ikke se at utvalget har forankret utkastets endringer i et behov for å etterleve slike forpliktelser. Konsekvensene av en slik tilnærming kommer særlig på spissen gjennom de foreslåtte bestemmelsene om tilrettelagte avhør. Hensynet til fornærmede på den ene side og mistenkte på den andre blir svært ubalansert på grunn av overdreven fokus på mistenktes rettigheter.

Videre vil majoriteten av bestemmelsene i forslaget medføre betydelig mer prosess om bevisene i sakene enn med dagens regelverk.

13.2 Almennelige bevisregler

13.2.2.1 Forsvarlig avgjørelsesgrunnlag, kontradiksjon og bevisbehandling

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår blant annet at partene skal gis mulighet til å imøtegå bevis før avgjørelser treffes, med mindre annet er bestemt eller følger av avgjørelsens art., jf. utkastets § 7-1 (2).

Mottatte innspill

Øst politidistrikt mener det ikke bør oppstilles noe ubetinget krav om kontradiksjon på ethvert stadium i prosessen. Mistenktes rett til kontradiksjon kan opprettholdes gjennom muligheten til ikke å vedta forelegg og ved en rett til å påklage henleggelsler.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet mener at en lovfesting av kontradiksjonsprinsippet er riktig.

Rekkevidden av utvalgets utkast § 7-1 (2) bør imidlertid vurderes og kommenteres i forarbeidene. Det bemerkes at utvalget i kommentarene til § 7-1 (2) synes kun å ha hatt for øyet retten til kontradiksjon under hovedforhandling. Prinsippet om stadienøytralitet vil imidlertid føre til at regelen er langt mer vidtgående. En påpeker at det i et stort antall saker foretas avhør på stedet av mistenkte, fornærmede og vitner, samt innhentes eventuelle bevis, hvoretter påtaleansvarlig jurist vil kunne fatte et påtalevedtak. Både positive og negative påtalevedtak er "avgjørelser". Det forutsettes likevel at et negativt påtalevedtak er av en slik "art" at utvalgets utkast § 7-1 (2) ikke kommer til anvendelse. Rekkevidden for positive påtalevedtak synes noe mer usikkert, og bør vurderes nærmere.

Politidirektoratet fremhever at det ikke sjelden er slik at mistenktes forklaring er avvikende fra det øvrige bevismaterialet, og at et positivt påtalevedtak baseres på øvrige forklaringer og evt. innhentet videoopptak eller annet bevismaterieell. Dersom

tiltalebeslutning er et vedtak som medfører at mistenkte og øvrige parter skal gis mulighet til å imøtegå bevis før avgjørelsen treffes, vil dette medføre betydelig merarbeid og vil også medføre lengre saksbehandlingstid. Særlig gjelder dette de mindre alvorlige sakene som politiet behandler i stort antall. Politidirektoratet er av den oppfatning at retten til kontradiksjon er tilstrekkelig - og muligens bedre - ivaretatt ved en *etterfølgende* klagemulighet (med forsvarers bistand) til overordnet påtalemyndighet eller gjennom hovedforhandling.

13.2.2.2 Bør det gis nærmere regler om lagring av bevis?

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utkastets § 7-1 (3) at bevis skal "*innhentes og behandles på en måte som sikrer og bevarer bevisenes pålitelighet*". Utvalget uttaler videre at de nærmere regler om lagring av bevis gis gjennom forskrift.

Mottatte innspill

Kripas er enig i utvalgets forslag om at regler om lagring gis ved forskrift. *Kripas* understreker at behovet for å få på plass en slik forskrift er stort, og har innspill til utformingen av denne. Da dette faller utenfor det som skal reguleres i loven, går ikke *Kripas* dypere inn i temaet, men legger til grunn at det gis anledning til å komme med innspill når forskriften skal utarbeides.

Kripas tar også til orde for å lovfeste et pålegg om å ta vare på beslag i de mest alvorlige sakene også etter at de er avgjort, uansett avgjørelsesgrunn. De foreslår at saker som ikke foreldes inkluderes, samt saker med en strafferamme på 15 år eller mer. Et slikt pålegg kan inntas i utkastets § 19-4.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er enig med *Kripas* vurderinger, og viser til disse.

13.2.5 Rettens ansvar for sakens opplysning

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår blant annet at domstolen, av eget initiativ, i alminnelighet ikke skal beslutte innhenting av opplysninger til mistenktes ugunst, jf. utkastets § 7-4 annet punktum.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt skriver at en ytterligere innskjerping av rettens mulighet til å våke over saken i mistenktes disfavør bryter med den materielle sannhets prinsipp og stiller rettens grunnleggende uavhengighet på prøve.

Nordland politidistrikt fremhever at ny § 7-4 ikke må praktiseres slik at påtalemyndigheten avskjæres fra å kunne føre bevis som tilkommer underveis i den rettslige behandlingen, herunder bevis som er kjent i forkant, men ikke inntatt i bevisoppgaven.

Møre og Romsdal politidistrikt mener forslaget vil kunne få uheldige utslag, særlig i saker med fornærmede parter.

Politidirektoratets vurdering

Selv om det også etter gjeldende rett skal noe mer til før rettens plikt etter § 294 til å innhente opplysninger til ugunst for tiltalte aktualiseres, er Politidirektoratet av den oppfatning at utvalgets utkast § 7-4 endrer domstolenes rolle. Mens domstolens primære formål etter dagens ordning er å finne frem til den materielle sannhet, vil lovendringen kunne endre oppfatningen av domstolenes rolle til at domstolene er en rettssikkerhetsgarantist for mistenkte. Politidirektoratet er av den oppfatning at utvalgets forslag innebærer et brudd med vår straffeprosesstradisjon som vektlegger hensynet til å fremme sannhet. Dessuten er ikke domstolenes rolle som rettssikkerhetsgarantist begrenset til tiltalte; domstolene skal også ivareta rettssikkerheten til fornærmede.

Etter Politidirektoratets syn er allmennhetens tillit til domstolene avhengig av at domstolene kommer frem til det materielle riktige resultat når saken først er kommet inn til behandling - så langt det lar seg gjøre innenfor straffeprosessens rammer.

Den foreslåtte ordlyden har en sterk symboleffekt som kan tenkes å redusere domstolenes legitimitet, og Politidirektoratet understreker at det er grunnleggende at domstolene har tillit i befolkningen.

Som det har vært fremholdt i juridisk litteratur, vil de menneskerettslige forpliktelsene kunne strekke seg lenger enn til kun å forhindre uriktige domfellelser. Utvalget viser til et sitat hentet fra Jørgen Aalls artikkel, som etter å stadfeste rettens ansvar for å krysseksaminere et vitne, særlig for å opplyse saken til mistenktes gunst uttaler:¹⁰⁵

The obligation may extend further: although the states has a wide margin of appreciation when it comes to evidential issues, it is likely that ECtHR will look to the fact that a majority of the Convention States, in their criminal procedure law, places the responsibility for a proper enlightenment of the case on the trial court. In other words it may be regarded in contravention with important public interest not to examine a witness that may have information essential for the proper determination of the case, for sentencing, for example. (Politidirektoratets understrekning)

Politidirektoratet er av den oppfatning at det materielle sannhetsprinsipp bør være det bærende prinsipp for domstolenes virke, og at straffeprosessloven § 294 videreføres uten de foreslåtte justeringer.

13.2.7 Beviskrav

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en lovfesting av det strafferettslige beviskravet, jf. utkastets § 7-5. Utvalget ønsker imidlertid å fjerne den nyanseringen av beviskravet som etter gjeldende rett gjelder for tilregnelighetsspørsmålet.

Mottatte innspill

Agder politidistrikt gir uttrykk for skepsis angående forslaget om å heve beviskravet angående spørsmålet om tilregnelighet. Distriktet siterer fra 22. juli-dommen:

¹⁰⁵ NOU 2016:24, side 283 og Jørgen Aall *Waiver of Human Rights*

Waiver of Procedural Rights According to ECHR Article 6 (Part III/III), Nordic Journal of Human Rights 2011 s. 206-278 - (NMR-2011-206), side 270

Tingretten mener det lavere beviskravet for tilregnelighet har gode grunner for seg. Straff er riktig nok et tilsiktet onde som gir uttrykk for samfunnets sterke bebreidelse av et lovbrudd. En slik bebreidelse forutsetter at lovbryteren har skylddevne. Straffen har imidlertid også et soningselement som gir domfelte en mulighet til «å gjøre opp for seg». I dette perspektiv er straffen ikke utelukkende et onde, men også en vei tilbake til samfunnet. Dersom beviskravet for tilregnelighet legges for høyt, vil denne veien stenges for mange lovbytere med reell skylddevne. Det er dessuten prinsipielt betenkelig å frata lovbytere skylddevne og derved også moralsk og juridisk selvbestemmelse ved en uberettiget sykeliggjøring av deres sinn. Også i forhold til samfunnet og til de som er direkte berørt av et lovbrudd, tilsier hensynet til en rettferdig gjengjeldelse at lovbytere med reell skylddevne straffes. I forarbeidene til den nye straffeloven av 2005 står det riktig nok at gjengjeldelse ikke kan være straffens formål, jf. [Ot.prp.nr.90 \(2003-2004\) side 77](#). Retten mener likevel at de subjektive vilkårene for straff, som knytter ansvar til skyld og skylddevne, viser at strafferetten ikke utelukkende bygger på nyttehensyn som prevensjon og renovasjon. Lovgivers utgangspunkt om at «alle skal kunne stilles til ansvar for sine handlinger», jf. [Innst.O.nr.34 \(1996-1997\) pkt. 5.4](#), synes å bygge på en bredere tilnærming til straffens formål.

Retten mener videre det er uheldig å overføre lovovertredere som etter all sannsynlighet ikke har et reelt behandlingsbehov, til tvungent psykisk helsevern.

Politidirektoratets vurdering

Utvalget uttaler at beviskravet bør praktiseres enhetlig for alle straffbarhetsvilkårene, slik at enhver rimelig tvil skal komme den tiltalte til gode også hva gjelder spørsmålet om tilregnelighet.

Politidirektoratet vil bemerke at rettspsykiatri ikke er en eksakt vitenskap. Riktignok sammenligner Tilregnelighetsutvalget¹⁰⁶ vurderingen av tilregnelighet med rettens alminnelige vurdering av forsett ved bedømmelse av ytre omstendigheter. Politidirektoratet er imidlertid av den oppfatning at det er en vesensforskjell mellom å bedømme en frisk gjerningspersons forsett ut ifra de ytre omstendigheter ved dennes handling, og handlinger fra en utilregnelig gjerningsperson, som ofte kan være preget av manglende logikk og sammenheng for andre enn gjerningspersonen selv.

Slik Politidirektoratet vurderer det, taler de beste grunner for å videreføre gjeldende rett. Det vises her til Rt. 1979 s. 143, hvor det uttales:

Jeg er enig med lagmannen i at det ikke kan stilles samme krav til bevisets styrke som når det gjelder spørsmålet om bevis for at tiltalte har begått den handling som er angitt i tiltalebeslutningen. Men jeg er ikke uten videre enig med lagmannen i at en overvekt av sannsynlighet er tilstrekkelig. Skulle de rettspsykiatriske sakkyndige komme til forskjellig konklusjon, må tiltalte etter min mening frifinnes for straff med mindre retten - det vil si lagretten i saker som behandles ved lagmannsrett - skulle finne at det ikke kan være noen rimelig tvil om at tiltalte var tilregnelig på gjerningstiden. Men den omstendighet at muligheten av sinnssykdom på gjerningstiden er nevnt i den rettspsykiatriske erklæring, er ikke tilstrekkelig til at tiltalte må anses utilregnelig og derfor frifinnes for straff.

I denne forbindelse vises det for øvrig til det Agder politidistrikt har sitert fra 22. juli-dommen og de hensyn som der fremkommer. Etter dette oppfattes utvalgets argument om enhetlig behandling av beviskravet, som lite tungtveiende.

¹⁰⁶ NOU 2014: 10 side 190 flg..

13.2.8 Uskyldspresumsjonen

Utvalgets forslag:

Utvalget går inn for å lovfeste uskyldspresumsjonen i utkastets § 3-2.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er usikker på om det lovteknisk er heldig å ha en bestemmelse om uskyldspresumsjonen i både Grunnloven og straffeprosesslovgivningen, som i tillegg har en ulik språklig utforming. En er enig i utvalgets oppfatning av grunnlovsbestemmelsen, men Politidirektoratet mener den språklige uklarhet må søkes avhjulpet ved at Grunnloven endres, og ikke den foreslåtte løsning hvor uklarheten søkes avhjulpet i en ny formulering i lov av lavere rang. I alle tilfeller bør en gjentakelse av uskyldspresumsjonen være lik i utformingen som i Grunnloven. Politidirektoratet er videre av den oppfatning at uskyldspresumsjonen bør få den utforming som Tilregnelighetsutvalget foreslo¹⁰⁷: "*Enhver er å anse uskyldig inntil det motsatte er bevist*", da denne gir godt uttrykk for prinsippet og i tillegg er språklig lett tilgjengelig for enhver.

13.3 Bevisforbud

13.3.3 Nøytralitetsprinsipper

Utvalgets forslag

Utvalget har i utkastets kapittel 8 foreslått å lovfeste reglene om bevisforbud, med ny innretning sammenlignet med gjeldende rett, ved at reglene er utformet i tråd med fire såkalte nøytralitetsprinsipper. Utvalget uttaler blant annet følgende¹⁰⁸:

Lovforslagets bevisforbud er basert på fire nøytralitetsprinsipper, som innebærer at bevisforbudene etter sin ordlyd gjelder samtlige bevismidler (prinsippet om bevismiddelneøytralitet), på alle stadier av prosessen (prinsippet om stadienøytralitet), overfor enhver aktør i prosessen (prinsippet om aktørnøytralitet) og enhver bruk av beviset (prinsippet om bruksmåtenøytralitet).

I utkastets § 8-1 kommer dette til uttrykk slik:

Straffesakens aktører kan ikke innhente eller benytte bevis som er omfattet av forbud etter §§ 8-2 til 8-5 på noe stadium av prosessen, med mindre annet er bestemt.

Mottatte innspill

Kripos støtter ikke utkastets kapittel 8 "*verken innholdsmessig eller lovteknisk*". Etter Kripos' syn foreslår utvalget i realiteten å innføre en ny bevisforbudslære, uten at konsekvensene for aktørene som skal anvende læren, er overskuet. Det påpekes at kapittel 8 i sin helhet utgjør et unntak fra hovedregelen om fri bevisføring. Dersom utkastet skal vedtas mener Kripos at "*det [må] utredes nærmere hvilke inngrep forslaget i praksis vil gjøre i prinsippet om fri bevisføring og prinsippet om sannhetssøken*". Videre

¹⁰⁷ NOU 2014:10 side 196

¹⁰⁸ NOU 2016: 24 side 267 høyre spalte

må den lovtekniske utformingen revurderes, slik at en unngår unødvendige prosessuelle tvister".

Kripos mener at gjeldende rett bør videreføres, og at det kun er hovedreglene som bør kodifiseres i ny lov. Dersom bevisforbudene og unntakene fra disse skal lovfestes, er Kripos enig i at det er hensiktsmessig å samle reglene på ett sted i loven.

Kripos har for øvrig blant annet påpekt at prinsippene om stadie- og bruksmåtenøytralitet kan få uoversiktlige følger, for eksempel i forbindelse med tolkning av bevisforbud ved informasjonsinnhenting i "sanntid". Det vises for øvrig til Kripos' innspill i sin helhet om dette.¹⁰⁹

Øst politidistrikt er i utgangspunktet positive til en lovfesting av reglene om bevisforbud, men er uenig i en rekke av forslagene. Distriktet mener at et hovedproblem med utvalgets utkast er forslaget om stadienøytralitet, som etter deres syn går unødvendig langt og kan medføre støtende resultater. Det er blant annet pekt på risikoen for bevisavskjæring på et stadium hvor en ikke har den fulle oversikten av om det for eksempel foreligger bevisforbud eller om beviset er ulovlig innhentet. Videre stiller distriktet spørsmål ved hvordan en skal forholde seg til bevis som er et derivat av det beviset som rammes av bevisforbud.

Distriktet mener at utkastets § 8-1 ikke bør innføres, og at gjeldende rett bør videreføres.

Innlandet politidistrikt mener at dersom gjeldende rett skal endres må ulike sider av stadie- og bruksmåtenøytralitet, særlig sett i sammenheng med læren om ulovlig ervervet bevis, vurderes grundigere enn hva utvalget har gjort.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er i utgangspunktet positiv til en lovfesting av bevisforbudsreglene, og anser det hensiktsmessig at de samles på ett sted i utkastet. Prinsippet om fri bevisførsel, som står sterkt i vår rettstradisjon, må tåle visse begrensinger i form av bevisforbud.

Politidirektoratet er imidlertid, i likhet med Kripos og Øst- og Innlandet politidistrikter, særlig kritisk til forslaget om innføring av stadie- og bruksmåtenøytralitet, da dette etter vårt syn vil gi uheldige virkninger og kunne få uoversiktlige følger. Utkastet innebærer at bevisforbudene kommer til anvendelse på ethvert trinn i prosessen og uavhengig av bruksmåte. Som påpekt av Kripos vil dette blant annet si at enhver informasjonsinnhenting må stanses dersom denne (eller resultatet av denne) rammes av bevisforbudsreglene. Utkastet legger opp til en tolkning av bevisforbudene ved informasjonsinnhenting i "sanntid".

Etter Politidirektoratets oppfatning vil forslaget være unødvendig kompliserende på etterforskningsstadiet, samt kunne forsinke eller hindre etterforskningen. Politidirektoratet deler Kripos' og de ovennevnte distriktenes syn på at utvalget i liten grad har vurdert konsekvensene av forslaget. Dersom gjeldende rett skal endres på dette punkt kreves det en grundigere vurdering.

¹⁰⁹ Kripos' høringssvar side 25-27

Politidirektoratet vil særlig påpeke at stadienøytralitet kan medføre en uheldig "dominoeffekt", ved at opplysninger som ikke kunne brukes i etterforskningen på grunn av bevisforbud også gjelder for bevis innhentet på bakgrunn av disse opplysningene.

I tillegg, som fremhevet av Øst politidistrikt, kan en risikere bevisavskjæring på et stadium hvor en ikke har tilstrekkelig oversikt over om det for eksempel foreligger et bevisforbud eller om bevis faktisk er ulovlig innhentet.

Det vises her eksempelvis til utkastets § 20-5 om opphør av avlytting og opptak på grunn av bevisforbud. Etter bestemmelsen skal denne typen tiltak "straks opphøre når det blir klart at det griper inn i opplysninger som omfattes av bevisforbud". Det vil ofte være vanskelig å ta stilling til om en står overfor kommunikasjon "med andre i stillinger som innebærer sjelesorg, sosialt hjelpearbeid, rettshjelp eller medisinsk behandling som må likestilles med virksomhet angitt i bokstav a til c", jf. utkastets § 8-3 (1) bokstav d. I dag avgjøres spørsmålet om det foreligger forklaringsplikt i retten, basert på allerede innsamlede bevis rundt den aktuelle stillingen/personen. Etter forslaget må politiet trolig fortløpende vurdere dette spørsmålet på spinkelt grunnlag, hvilket vil hindre en effektiv kriminalitetsbekjempelse. Et annet – og ubesvart spørsmål – er hvordan det skal vurderes om politi og påtalemyndighet i god tro har fortsatt avlyttingen. Vil da bevis som er hentet inn på bakgrunn av samtalen da måtte bortfalle?

Et annet eksempel på en uheldig konsekvens av forslaget er at fornærmede i såkalte familievoldssaker, som ofte er villig til å forklare seg på stedet og umiddelbart etter hendelsen, på et senere tidspunkt ikke ønsker at etterforskningen skal opprettholdes. Dersom det da skulle hefte en utilsiktet formalfeil ved avhøret, vil hele den resterende etterforskningen som bygger på opplysninger fra denne forklaringen kunne "falle" dersom bevisforbudsreglene har en dominoeffekt. Dette vil svekke rettssikkerheten til de fornærmede i disse sakene, som ofte er fanget i en ond sirkel hvor en voldelig periode etterfølges av en hvilefase.¹¹⁰

Dersom formalfeil skal føre til bevisforbud, vil det kunne ramme denne gruppen av voldsutsatte hardt, når de på grunn av tiden og de mekanismer som eksisterer i de nære relasjonene, ikke ønsker å medvirke til å reparere feil på et senere tidspunkt. Den øvrige etterforskningen som da baserte seg på en villet forklaring fra fornærmede, kan da tenkes å i det vesentlige bli gjenstand for bevisforbud.

Det vil for strafferettspleiens aktører, for ofrene og samfunnet for øvrig fremstå som svært urimelig dersom det i norsk rett innføres bevisforbud hvor en slik dominoeffekt kan medføre at godt etterforskede og opplyste saker, ikke kan irrettesføres.

For Politidirektoratet fremstår det for øvrig som noe uklart om forslaget innebærer at et avhør beheftet med formalfeil kan repareres på samme måte som i dag, ved at vedkommende avgir en ny forklaring hvor de formalfeil som foreligger blir rettet, og vedkommende får mulighet til å opprettholde sin tidligere forklaring. I slike tilfeller vil en måtte benytte opplysninger som det er bevisforbud mot. Dersom en ikke kan reparere feil på denne måten vil mistenkte, fornærmede og vitner som fortsatt ønsker å forklare seg måtte gå igjennom hele sin forklaring på nytt, selv om forklaringene har vært belastende og pågått over flere timer.

¹¹⁰ NOU 2003:31 side 49-54.

Til illustrasjon vises det til Høyesteretts kjennelse HR-2016-2171-A som medførte at riksadvokaten utferdiget et brev 28.12.2016¹¹¹, hvor alle politidistriktene ble bedt om å reparere de tilrettelagte avhørene i de tilfeller hvor informasjonsplikten ikke fullt ut tilfredsstilte de krav som beskrevet av Høyesterett.

Videre er Politidirektoratet av den oppfatning at stadienøytralitet vil kunne legge opp til en unødig og komplisert prosess ved spørsmål om bevisforbud for bevis innhentet på grunnlag av opplysninger som faller innenfor bevisforbudet. Det vil måtte bli bevisføring rundt hvem som har fått hvilke opplysninger på hvilket tidspunkt, samt hvilke tenkte vurderinger som ligger til grunn for den etterfølgende bevisinnhentingen.

En slik formalisert tilnærming til straffeprosessen ligger fjernt fra vår rettstradisjon og kultur.

Politidirektoratet vil også påpeke at stadienøytralitet på etterforskningsstadiet vil kunne medføre den kunstige situasjon, hvor politiet må se bort fra opplysninger de faktisk har, grunnet bevisforbud. Dette vil være vanskelig å etterleve fullt ut i praksis. I tillegg antas det å være i strid med den alminnelige borgers rettsoppfatning dersom politiet ikke gis anledning til å benytte opplysninger de faktisk besitter i etterforskningsøyemed. En slik situasjon vil kunne svekke politiets tillit blant borgerne.

Politidirektoratet vil fremheve at ulovlig ervervelse av bevis i alle tilfeller vil få betydning ved vurderingen av om beviset skal tillates ført under hovedforhandling, og at overtredelser på lik linje som i dag vil kunne forfølges av Spesialenheten for politisaker. Det sentrale ved mistenktes rettigheter er å forhindre at vedkommende ufrivillig bidrar til egen *domfellelse*, eller blir *domfelt* på bakgrunn av ulovlig ervervede bevis. Det er også slik at formålet med etterforskning er å skaffe til veie opplysninger om et mulig straffbart forhold for å avgjøre spørsmålet om påtale og forberede *rettens behandling* av skyld og reaksjonsspørsmålet. Utvalget er selv inne på dette, og uttaler at "usannhet i form av uriktig skyldkonstatering anses som en større omkostning enn usannhet i form av en uriktig frifinnelse."¹¹²

Etter Politidirektoratet syn vil stadi- og bruksmåtenøytrale bevisforbud medføre en lite praktikabel regel som fordrer kompliserte vurderinger på flere stadier. Det er etter Politidirektoratets syn under bevisføring for retten at bevisforbudet bør håndheves.

I alle tilfeller er Politidirektoratet av den oppfatning at bevisforbudsreglene ikke bør ha en slik vidtrekkende effekt (dominoeffekt) som utkastet innebærer, og at dette bør fremgå uttrykkelig av forarbeidene.

13.3.4.2 Bevisforbud ved yrkesmessig taushetsplikt – alminnelig utstrekning

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utkastets § 8-3 i det alt vesentligste å videreføre bestemmelsene om bevisforbud i gjeldende straffeprosesslov §§ 118 til 121, med noen justeringer. Utvalget mener det er mer treffende å knytte bevisforbudet til uttrykket "fortrolig kommunikasjon", jf. utkastets § 8-3 (1), da dette i større grad markerer at det er alt som fremgår av den fortrolige samtalen som er vernet¹¹³. I utkastets § 8-3 (1) annet

¹¹¹ Riksadvokatens brev av 28.12.2016, *Bruk av dommeravhør og tilrettelagte avhør av barn og særlig sårbare voksne fritatt fra vitneplikt som bevis: Høyesteretts kjennelse 19. oktober 2016 om informasjonsplikten – enkelte direktiver fra Riksadvokaten*

¹¹² NOU 2016:24, side 267.

¹¹³ Sml. ordlyd i gjeldende straffeprosesslov § 119 "... om noe som er betrodd dem i deres stilling"

punktum presiseres det at rekkevidden av bevisforbudet også gjelder materialet som står i nær sammenheng med den fortrolige kommunikasjonen.

I utkastet § 8-6 er unntakene fra bevisforbudene samlet. I bestemmelsens tredje ledd er det bestemt at det ikke gjelder bevisforbud hvis noen som er nevnt i bestemmelsen med skjellig grunn mistenkes å være medskyldig i det straffbare forhold. Det følger av merknadene til bestemmelsen¹¹⁴ at den viderefører gjeldende rett, men gir et klarere og mer generelt uttrykk for regelen enn gjeldende straffeprosesslov § 204.

Mottatte innspill

Kripos støtter forslaget til ny ordlyd i utkastets § 8-3, men har kommentarer til utvidelsene som er gjort, samt følgene av at bestemmelsen må tolkes i lys av prinsippet om bevismiddelneøytralitet. Om det sistnevnte uttale Kripos følgende¹¹⁵:

Bestemmelsens bevismiddelneøytrale utforming medfører at flere situasjoner kan rammes direkte av bevisforbudet enn etter gjeldende lov. Dersom det for et eksempel er flere enn to som deltar i den fortrolige kommunikasjonen, og en av personene velger å forklare seg senere, eller tar opp samtalen på lyd, kan ikke bevisforbud avvises med den begrunnelse at vedkommende ikke hadde taushetsplikt etter de underliggende bestemmelsene. På grunn av bevismiddelneøytralitetsprinsippet vil dette bevismiddelet (innholdet i den fortrolige samtalen) i utgangspunktet komme inn under § 8-3.

Kripos mener at dette i utgangspunktet virker fornuftig, da behovet for fortrolighet kan bestå selv om for eksempel en støtteperson som har vært med i samtalen senere i retten velger å fremlegge et lydopptak vedkommende har gjort. Kripos påpeker at det imidlertid finnes situasjoner hvor slike bevis bør tillates ført, og uttaler videre at:

Etter gjeldende rett ville vurderingen bli om beviset skulle avskjæres fordi det var fremskaffet på en utilbørlig måte¹¹⁶. Det er ikke et spørsmål om bevisforbud, ettersom forholdet ikke direkte er rammet av straffeprosessloven § 119. I Rt. 2009, s. 1526, kom man i et sammenlignbart tilfelle til at opptaket var anskaffet på en utilbørlig måte, men at det likevel kunne føres på grunn av det straffbare forholdets alvorlige karakter (forsøk på overlagt drap).

Etter forslaget til ny lov vil det i utgangspunktet være snakk om bevisforbud dersom det dreier seg om "fortrolig kommunikasjon". Lovteksten åpner ikke for en vurdering av om beviset likevel skal kunne føres i særlige tilfeller¹¹⁷. Etter Kripos' mening representerer dette en utvidelse av bevisforbudets rekkevidde, som kan få uheldige følger.

Den lovtekniske tilnærmingen medfører også her at bevisforbudets rekkevidde ikke kan leses ut fra ordlyden alene, men må finnes gjennom en tolkning i lys av nøytralitetsprinsippene i den nye bevisforbudslæren.

Hva gjelder utkastets § 8-3 (1) bokstav c stiller Kripos spørsmål ved om begrunnelsen for bevisforbudet er like sterkt for alle gruppene som er nevnt i helsepersonelloven § 48.

Kripos fremhever videre at utvidelsen i utkastets § 8-3 (1) bokstav d, er betydelig. Utvalgets foreslår her å ta disse yrkesgruppene inn under bevisforbudet, fremfor en bevisfritaksregel¹¹⁸. Det fremheves at utvidelsen vil ha store praktiske konsekvenser i

¹¹⁴ NOU 24: 2016 side 577

¹¹⁵ Kripos høringssvar side 28

¹¹⁶ Sml. tvisteloven § 22-7.

¹¹⁷ Sml. § 8-6 annet ledd.

¹¹⁸ Sml. gjeldende straffeprosesslov § 121 og tvisteloven § 22-5 annet ledd

forbindelse med innhenting av bevis under skjult etterforskning. Bevisforbudenes utforming og utkastets § 20-5 om blant annet opphør av avlytting grunnet bevisforbud, vil medføre betydelig merarbeid for politiet og domstolen, samt vanskeliggjøre gjennomføringen av kommunikasjonskontroll. Kripos mener at dagens løsning med bevisfritak er å foretrekke.

Om utkastets § 8-3 annet ledd har Kripos uttalt følgende¹¹⁹:

Politiet skal ikke benytte personer som må bryte lovpålagt taushetsplikt for å gi informasjon til politiet, som informanter, med mindre det foreligger særlige grunner¹²⁰. Normalt bygger ikke politiet etterforskningsskritt på denne typen taushetsbelagt informasjon, men det kan være situasjoner hvor personer i et offentlig organ velger å gi opplysninger til politiet om alvorlig kriminalitet i organet i stedet for internt i organet.

Som følge av prinsippet om stadienøytralitet og bruksmåtenøytralitet vil det som utgangspunkt gjelde et forbud for politiet mot å benytte seg av disse opplysningene. Det legges imidlertid til grunn at politiet i en slik situasjon skal kunne bygge etterforskningsskritt på slik informasjon dersom vilkårene i § 8-6 annet ledd er til stede, altså at det på dette stadium av saken er opp til politiet/påtalemyndigheten å selv ta denne vurderingen.

Prinsippene om stadienøytralitet og bruksmåtenøytralitet gir også her en rekke uheldige konsekvenser for innhenting av bevis i skjult etterforskningsfase.

Hva gjelder utkastets § 8-6 tredje ledd mener Kripos at mistankekravet "skjellig grunn" er for strengt, og at det heller ikke er godt begrunnet av utvalget. Det er pekt på at det ikke er noen klar rettspraksis som tilsier at mistankekravet i gjeldende straffeprosesslov § 204, skal leses som "skjellig grunn". Etter gjeldende straffeprosesslov § 203 er vilkåret kun at det foreligger skjellig grunn til mistanke om et straffbart forhold for at beslag skal kunne tas. Sammenhengen i lovverket tilsier også at det ikke skal innfortolkes et krav om skjellig grunn til mistanke i § 204. Sett i sammenheng med hensynet til sannehetssøken og prinsippet om fri bevisførsel, kan ikke Kripos se at utvalgets begrunnelse er god nok for en utvidelse.

Innlandet politidistrikt skriver at det ikke legges til grunn noe krav om skjellig grunn til mistanke for unntak fra bevisforbud etter gjeldende rett, hverken hva gjelder beslag eller kommunikasjonskontroll, blant annet under henvisning til HR-2016-1086-U avsnitt 32. Et slikt mistankekrav vil ha uheldige konsekvenser for bevisstilgangen.

Distriktet savner for øvrig en generell regulering av videre behandling av opplysninger som har tilflytt politiet i en avvergesituasjon¹²¹.

Øst politidistrikt påpeker at det er forholdet mellom klient og aktør som skal vernes, ikke yrkesprofesjonen. Ordlyden i § 8-3 første ledd, andre setning er for lite presis og bør sløyfes i sin helhet.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er enig med utvalgets forslag om å knytte bevisforbudet til "fortrolig kommunikasjon", jf. utkastets § 8-3 (1).

¹¹⁹ Kripos høringssvar side 29

¹²⁰ Gjeldende regelverk for informantbehandling.

¹²¹ Innlandet politidistrikts høringssvar side 11

Politidirektoratet er imidlertid enig med Kripos' vurdering om at prinsippet om bevismiddelneøytralitet medfører at bevisforbudets rekkevidde utvides, ved at utkastet ikke åpner for en vurdering av om beviset skal kunne føres i særlige tilfeller. Dette kan få uheldige følger. Det vises til Kripos' vurderinger gjengitt ovenfor, som Politidirektoratet tiltrer.

Videre vil Politidirektoratet fremheve at utvidelsen i utkastets § 8-3 (1) bokstav d, kan få praktiske konsekvenser ved bevisinnhenting under skjult etterforskning. Som påpekt av Kripos vil bevisforbudenes utforming og utkastets § 20-5 om unntak fra bevisforbud, blant annet medføre at gjennomføringen av kommunikasjonskontroll blir vanskeliggjort. Det vises her for øvrig til Politidirektoratets merknader knyttet til utkastets § 20-5 nedenfor i punkt 14.9.

Hva gjelder utkastets § 8-6 tredje ledd er Politidirektoratet enig med Kripos og Innlandet politidistrikts vurdering av at det etter gjeldende rett ikke kan oppstilles krav om skjellig grunn til mistanke for unntak fra bevisforbud. Et slikt mistankekrav vil utvide bevisforbudets rekkevidde og svekke bevisgangen ytterligere, uten at Politidirektoratet kan se at det er gitt en tilstrekkelig god begrunnelse for dette.

Politidirektoratet ber for øvrig om at Øst politidistrikts vurdering av at ordlyden i utkastets § 8-3 (1) annet ledd er for lite presis og derfor bør strykes, vurderes i det videre lovarbeidet. Som Øst politidistrikt fremhever er det ikke de ulike yrkesprofesjonene som skal vernes, men forholdet mellom klient og aktør.

13.3.4.4 Bevisforbud ved rettstridig ervervede bevis

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår bevisforbud for opplysninger som er innhentet eller tilgjengeliggjort på rettsstridig måte, jf. utkastet § 8-5.

Utvalget peker på at det sentrale argumentet *mot* bevisforbud på grunn av ulovlig ervervelse, er sannhetsprinsippet og hensynet til sakens opplysning. Utvalget er imidlertid av den oppfatning at andre hensyn som gjør seg gjeldende tidligere har blitt vektlagt i for liten grad. Utvalget har særlig fremhevet at bevisavskjæring i større grad skal benyttes for å forebygge ulovligheter under etterforskningen, herunder slik at disiplineringshensyn bør tillegges en viss vekt ved vurderingen. I tillegg fremheves idealet om lovformelig prosess, som taler for et motsatt utgangspunkt enn dagens rettstilstand; bevisavskjæring med mindre tungtveiende grunner taler for å tillate det ført.

Utvalget uttaler i spesialmerknadene til utkastet¹²² at bevisforbudet skal baseres på andre vurderingstemaer og forutsettes praktisert noe strengere enn etter gjeldende praksis.

Mottatte innspill

Kripos mener at dagens hovedregel om at eventuelle feil ved innhenting av et bevis ikke er til hinder for at beviset føres, bør tas inn i loven. *Kripos* understreker viktigheten av at hensynet til sannhetssøken og prinsippet om fri bevisførsel fortsatt må stå sterkt, og at det må kreves svært gode grunner for unntak fra dette. *Kripos* kan ikke se at utvalget har påpekt gode nok grunner til en utvidelse av unntaket fra fri bevisførsel.

¹²² NOU 2016: 24 side 576

Kripos er enig i at disiplinærhensyn kan ha en plass i vurderingen av om et ulovlig ervervet bevis kan føres, men bør bare inngå i en totalvurdering. Det er i denne forbindelse vist til Lime II-avgjørelsen¹²³ hvor en finner argumentasjon rundt disiplinærhensynet. Etter Kripos' syn kan faren for misbruk og overvåkning ikke begrunne en utvidelse av bevisforbudet alene, hensett til det kontrollregimet som er etablert rundt bruken av de skjulte etterforskningsmetodene.

Oslo politidistrikt har om betydningen av disiplineringshensynet uttalt at forslaget vil kunne medføre at den tiltalte får et incitament til ikke å anmelde ulovlige forhold i etterforskningen, fordi det vil kunne redusere muligheten hans til å kreve bevisavskjæring under hovedforhandlingen. Forslaget vil derfor paradoksalt nok bidra til at det ikke blir reagert mot ulovligheter som begås av politiet.

Distriktet påpeker videre at forslaget vil føre til flere anførsler om bevisavskjæring, idet terskelen for avskjæring senkes. Dette vil kunne hemme fremdriften i hovedforhandlinger, og saker vil kunne bli utsatt på grunn av tidsnød.

Innlandet politidistrikt mener det ikke er behov for å endre gjeldende rettstilstand og er kritiske til at disiplineringshensyn skal tillegges vekt ved spørsmålet om bevisforbud.

Øst politidistrikt kan ikke se behovet for å tillegge disiplinærhensynet større vekt enn tidligere. Distriktet mener gjeldende rett bør videreføres, og at utkastets § 8-5 må revideres.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter lovfesting av læren om ulovlig ervervede bevis, men mener gjeldende rett bør videreføres. Det klare utgangspunkt etter gjeldende rett er at eventuelle feil ved innhenting av bevis ikke er til hinder for at beviset føres.

Politidirektoratet mener at hensynet til sannhetssøken og prinsippet om fri bevisbedømmelse fortsatt må stå sterkt i straffeprosessen.

Politidirektoratet oppfatter for øvrig ikke at forekomsten av ulovlig ervervede bevis i norsk rett er av et slikt omfang og karakter at det nødvendiggjør tiltak på bekostning av sakens opplysning.

Politidirektoratet mener videre at det er uheldig å tillegge disiplinærhensyn så stor vekt som gjøres i utkastets § 8-5 tredje strekpunkt.

Utvalget har begrunnet vektleggingen av disiplinærhensyn særlig med den teknologiske utviklingen med nye kommunikasjonsmetoder som griper inn i alle sider av vår livsførsel, økt vilje til å kriminalisere forberedelseshandlinger og et videre spekter av tvangsmidler og etterforskningsmetoder, hvilket medfører en økt risiko for misbruk.

Politidirektoratet er ikke uten videre enig i at utvalgets begrunnelse tilsier en endring av gjeldende rett. Som fremhevet av Kripos er de skjulte etterforskningsmetodene gitt med et betryggende eksternt kontrollregime, og den teknologiske utviklingen har gitt politiet bedre verktøy for å drive intern kontroll med bruk av metodene.

¹²³ Rt. 2015 s. 1456 avsnitt 82, samt Rt. 2006 s. 582 avsnitt 24

Etter Politidirektoratets syn vil utkastet for øvrig legge opp til en tungvint prosess rundt administrative forhold, herunder bevisføring om interne personalsaker, dersom reaksjonen er gitt slik form.

Det er videre slik at prosessene foregår parallelt, slik at spørsmålet om bevisavskjæring vil kunne aktualiseres før en eventuell reaksjon på det ulovlige beviservervet er avklart. En kan da komme i den situasjonen hvor beviset blir avskåret fordi det ikke er reagert tilstrekkelig på beviservervet, og hvor det først på et senere tidspunkt reageres mot det ulovlige beviservervet.

13.3.6 Om alminnelig kjente opplysninger

Utvalgets forslag

Utvalget går inn for å endre rettstilstanden hva gjelder anledningen til å føre bevis for opplysninger som i utgangspunktet er omfattet av bevisforbud, men som er blitt alminnelig kjent.

Utvalget er av den oppfatning at også disse opplysningene skal være underlagt bevisforbud, og fremhever at dagens rettstilstand innebærer en fare for uthuling av bevisforbudsreglene.

Mottatte innspill

Nordland politidistrikt viser til vurderingene foretatt i Rt. 2012 s. 268 og poengterer at det vil undergrave allmennhetens tillitt til rettssystemet dersom retten må se bort i fra slike opplysninger.

Innlandet politidistrikt støtter utvalgets forslag.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er av den oppfatning at dagens rettstilstand bør opprettholdes.

Politidirektoratet viser til utvalgets uttalelse¹²⁴ om at begrunnelsen synes å bygge på at "(...) *den alminnelige tilliten til domstolene kan undergraves dersom retten må avstå fra å bygge på opplysninger som publikum kjenner til.*" Politidirektoratet er av den oppfatning at dette er et tungtveiende og avgjørende argument.

I tillegg bemerkes at en omgåelse av bevisforbudsregelen ved offentliggjøring sannsynligvis vil være heftet med straffeansvar, og at det således eksisterer et virkemiddel for å unngå omgåelse av bevisforbudsreglene. Når det i tillegg stilles et krav om at det må ha funnet sted en omfattende informasjonsutbredelse, er Politidirektoratet av den oppfatning at regelen slik som uttrykt i Rt. 2012 s. 268 bør videreføres, og at retten ikke skal "*late som om alminnelig kjent og omdiskutert informasjon ikke finnes,*" jf. Rt. 2012 s. 268 avsnitt 42.

¹²⁴ NOU 2016:24 side 275

13.4 Forklaringsfritak

13.4.1 Pålegg om forklaring og utlevering av bevis ved fare for straff

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å utvide nærståendebegrepet i tråd med nærståendedefinisjonen i straffeloven § 9, jf. utkastets § 9-3 (1)

Utvalget foreslår videre ikke å videreføre unntaksregelen i gjeldende straffeprosesslov § 123 første ledd annet punktum, hvor retten "likevel [kan] pålegge et vitne å forklare seg når det er rimelig etter en samlet vurdering av sakens art, forklaringens betydning for sakens opplysning og følgene for vitne av å gi en forklaring".

Utvalget påpeker at et slikt pålegg vil kunne innebære et brudd på selvinkrimineringsvernet, jf. EMK artikkel 6, og stiller spørsmål ved effekten av et rettslig pålegg til et vitne som i alle tilfeller ikke ønsker å forklare seg. Videre fremhever utvalget at rettens vurdering er vanskelig før forklaringen faktisk er hørt og at det er støtende å pålegge noen å angi sine nærmeste.

Mottatte innspill

Flere distrikter, herunder *Oslo, Øst og Nordland*, har tatt til orde for å beholde dagens rettstilstand både materielt og lovteknisk.

Politidirektoratets vurdering

Med unntak av inkluderingen av fosterbarn, er Politidirektoratet skeptisk til den utvidelse av nærståendebegrepet som utvalget går inn for. Utvidelsen vil innebære at "forlovede" er å regne som nærstående og dermed fritatt fra forklaringsplikten.

Politidirektoratet mener det vil være uheldig å knytte absolutte rettslige virkninger til begrepet "forlovede". En forlovelse vil ofte kunne være blottet for notoritet, slik at den vil være vanskelig å etterprøve. Videre er en forlovelse svært lett å inngå, og kan like fort opphøre. En kan tenke seg at "forlovelsesinstituttet" kan bli misbrukt, slik at vitner med forklaringsplikt vil påberope seg nærståendefritaket på grunn av en i realiteten ikke-eksisterende forlovelse, eller at vitner før avhør velger å "forlove seg" for å fritas for forklaringsplikt.

Straffeprosessloven og straffeloven har ulike formål, hvilket kan påvirke både den nåværende og fremtidige definisjonen av nærståendebegrepet. Politidirektoratet er derfor av den oppfatning at det bør følge direkte av straffeprosessloven hvem som er å regne som nærstående i straffeprosessuell forstand, og at gjeldende rett bør videreføres slik at retten *kan* fritas mistenkte forlovede for vitneplikten.

Angående utvalgets forslag om å sløyfe den ovennevnte bestemmelsen i gjeldende straffeprosesslov § 123 første ledd annet punktum, er Politidirektoratet av den oppfatning at rettens mulighet til å pålegge et vitne med forklaringsfritak å forklare seg, er en snever, men viktig unntaksregel.

Bestemmelsen gir anvisning på en bred og sammensatt helhetsvurdering, hvor retten skal vekte de ulike hensynene som gjør seg gjeldende. Politidirektoratet er av den oppfatning at det er viktig med en meget snever unntaksregel som en sikkerhetsventil,

og foreslår at retten *unntaksvís* skal kunne pålegge et vitne med forklaringsplikt å forklare seg slik som etter dagens regel i straffeprosessloven § 123 første ledd annet punktum. Politidirektoratet bemerker at selvinkrimineringsvernet etter EMK i alle tilfeller vil ha forrang ved vurdering av rettslig pålegg etter en likelydende regel i ny straffeprosesslov, jf. Grunnloven § 92.

13.4.2 Bør barn ha rett til å avstå fra å forklare seg mot nærstående?

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å oppheve forklaringsplikten for barn etter gjeldende straffeprosesslov § 122 første ledd siste punktum. Utvalget mener at enhver, også barn, bør omfattes av nærståendeunntaket og øvrige forklaringsfritak.

Mottatte innspill

Kripos uttaler¹²⁵ blant annet at:

Argumentene som brukes for forslaget, er interessekonflikten og belastningene som valget om å fortelle om sine nærstående kan medføre, også for barn, spesielt over tid, når vedkommende får en dypere forståelse av konsekvensene. Utvalget berører dessverre ikke det vi i dag vet om de omfattende skadene vold og overgrep kan påføre et barn. Særlig skadelig er det for barn å oppleve vold og overgrep fra nettopp nærstående. Sviket, frykten og hjelpeløsheten som barn som selv utsettes for overgrep fra en de er avhengig av, glad i og lojal mot, eller barn som er vitne til vold mot andre av sine nærmeste, opplever, er godt beskrevet i både norsk og internasjonal forskning¹²⁶.

Kripos har også vist til barnekonvensjonen artikkel 19 om samfunnets plikt til å treffe alle egnede tiltak for å beskytte barnet for alle former for fysisk eller psykisk vold, skade, misbruk eller utnyttning. Departementet har videre forholdvis nylig vurdert spørsmålet om forklaringsfritak for barn, og argumentene i departementets vurderinger av barns vitne- og forklaringsplikt, er etter Kripos syn like gyldige i dag¹²⁷. Etter Kripos' mening bør dagens ordning fortsette.

Kripos påpeker videre at den foreslåtte unntaksregelen i utkastets § 10-4 (2)¹²⁸ vedrørende informasjon om forklaringsplikt og – fritak overfor vitner på grunn av alder mv., samt uttalelsene i spesialmotivene om at avhører skal "foreta en individuell vurdering av den som avhøres", er problematisk av flere grunner. Kripos uttaler blant annet at:

Skjønnsmessige vurderinger vil i slike tilfeller kreve grundige forberedelser og som regel også at den som skal treffe beslutningen, i forkant har snakket med barnet for selv å ha gjort seg opp en mening. Det er meget utfordrende å velge ut hvilke kriterier som skal legges til grunn ved en slik skjønnsmessig vurdering. Dette vil videre, mest sannsynlig, medføre at ulike momenter vektlegges av dem som forestår avhørene. I saker hvor den/de mistenkte er nærstående av barnet, vil det av etterforskningstaktiske årsaker som regel være både vanskelig og ofte også

¹²⁵ Kripos hørings svar side 32-34

¹²⁶ Heltne & Steinsvåg, 2011, Øverlien, 2012, Øverlien, Hauge & Schultz, 2016

¹²⁷ Prop. 112 L (2014-2015) *Endringer i straffeprosessloven (avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner)*, pkt. 10.4 (s. 83-85).

¹²⁸ Utkastets § 10-4 (2) forklaringsplikt og forklaringsfritak ikke skal gjøres kjent for "vitner som på grunn av alder eller psykiske avvikstilstand ikke har forutsetninger for å ta stilling til om vedkommende bør forklare seg"

direkte skadelig for saken om avhører møter barnet i forkant for å vurdere barnets utviklingsmessige og kognitive nivå. Andre involverte i saken vil heller ikke kunne gjøre en slik vurdering uten at barnet, og trolig også dets nærmeste, blir orientert om saken – noe som igjen kan sette hele etterforskningen i fare. Personer som kjenner barnet, eksempelvis lærer eller en ansatt ved SFO eller barnehage, vil muligens kunne kontaktes dersom en midlertidig verger har fritatt dem for taushetsplikt. Det gjøres også i dag ofte av avhører i forkant av tilrettelagte avhør, for å innhente informasjon om barnets interesser, skolehverdag, venner mv. Erfaringsmessig er beskrivelser gitt av voksne som nesten daglig forholder seg til svært mange barn, ikke sjelden i uoverensstemmelse med forklaringene fra barnet som avhørerne møter.

Man kunne selvsagt tenke seg at ansvaret for å vurdere forklaringsfritaket ble lagt til vergene, eventuelt til oppnevnte midlertidige verger i tilfeller hvor barnets nærmeste er mistenkt. Det oppnevnes i dag ofte midlertidige verger ved tilrettelagte avhør. Rollen er i stor grad begrenset til å følge avhøret og å ta stilling til hvorvidt det skal gjennomføres medisinsk undersøkelse av barnet. Vergens rolle er ikke regulert i dagens regler om tilrettelagte avhør, og ordningen praktiseres ulikt på ulike steder i landet. Videre har de oppnevnte vergene ulik bakgrunn og erfaring, og de har dermed ulike forutsetninger for å ivareta barnas rettigheter ved tilrettelagte avhør. Skal ordningen fungere bedre, må dette etableres som en fast ordning med verger med særskilt kompetanse. Men uansett hvordan en slik ordning blir organisert, vil vergene vanskelig kunne ta stilling til forklaringsfritak uten å gjøre omfattende undersøkelser av barnets situasjon, herunder vil det måtte innebære å prate med barnet selv.

En vurdering av om barnet vil kunne forstå fritaksretten, vil som følge av dette – uansett hvem som skulle gjøre den – bli tatt på svært variabelt grunnlag.

Kripos mener at dagens praksis fungerer godt. Det åpnes ikke for skjønnsmessige vurderinger, men gir barn rettigheter ut fra en bestemt alder.

Agder politidistrikt mener forklaringsplikten bør opprettholdes som den er i dag, og i tillegg utvides for barn i aldersspennet 12-15 år. Distriktet fremhever at barnets fritaksmulighet kan være en ytterligere belastning i en ellers sårbar situasjon.

Nordland politidistrikt uttaler at:

Det vil bli feil å kreve at barnet selv skal måtte ta valget om det ønsker å vitne eller ikke mot sin overgriper eller voldsutøver. Her må sannheten komme foran – og prinsippet må stå sterkt. De barna som evt. ikke ønsker å forklare seg kan uansett ikke straffes eller brukes tvangsmidler mot, men barna må slippe å ta dette valget. De har nok av skyldfølelse og traumer å leve med, om de ikke også skal måtte leve med at de ikke valgte å snakke eller at de valgte å snakke."

Troms-, Møre og Romsdal-, Innlandet- og Oslo politidistrikter mener også at dagens regelverk bør opprettholdes.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er av den oppfatning at gjeldende regler om forklaringsplikt for barn under 12 år, samt en relativ plikt for barn fra 12-15 år, bør videreføres. Politidirektoratet er enig i at det kan være belastende for barn å vitne mot sine nærmeste, men påpeker at dersom de også skal gis et valg vil selve valget kunne være en ytterligere byrde.

Politidirektoratet viser til departementets tidligere vurderinger knyttet til vitne- og forklaringsplikten for barn, hvor departementet uttaler¹²⁹:

... Etter departementets syn, kan derfor vitne- og forklaringsplikt i utgangspunktet både tale for og mot barnets beste. I sak som gjelder vold eller seksuelle overgrep vil imidlertid konsekvensen av at et barn ikke forklarer seg kunne innebære at saken ikke blir oppdaget slik at siktede fortsetter å begå overgrep. Forklarer ikke barnet seg, vil det altså ofte ikke bli beskyttet mot nye overgrep og få hjelp til å bearbeide hendelsene. Etter barnekonvensjonen artikkel 19 skal partene treffe egnede lovgivningsmessige tiltak for å beskytte barnet mot vold og seksuelle overgrep. Tiltakene skal omfatte effektive prosedyrer for undersøkelser og forebygging, påpekning, rapportering, viderehenvisning, undersøkelse og, om nødvendig, rettslige prosedyrer.

Som utvalget fremhever, vil det ikke være aktuelt å sanksjonere en manglende etterlevelse av barns forklaringsplikt. Politidirektoratet er imidlertid av den oppfatning at regelen uansett vil være av betydning. For det første vil ikke barnet bli tvunget til å ta et vanskelig valg som kan gi samvittighetskvaler både forut for og etter valget. Derneft vil en redegjørelse av et forklaringsfritak kunne påvirke kontaktetableringen negativt. Valgmuligheten vil også kunne gi et incentiv til å ta det enkleste valget der og da – for å slippe å snakke om det som både kan oppleves som flaut, vanskelig og skambelagt – noe som i ytterste konsekvens kan medføre at barnet ikke blir beskyttet mot nye overgrep.

Politidirektoratet er av den oppfatning at det er maktpåliggende for etterforskningen av saker som omhandler seksuelle overgrep og vold mot barn, at gjeldende ordning med forklaringsplikt blir videreført.

Videre vil Politidirektoratet påpeke at politiets etterforskning av en familievoldssak, ofte starter med en melding om en eller et fåtall enkeltstående kroppskrenkelser. Politidirektoratet er av den oppfatning at det bør vurderes om tilrettelagte avhør også som hovedregel skal benyttes i disse sakene, herunder slik at forklaringsplikten også gjelder i de sakene. Etter Politidirektoratets syn gjør mange av de samme hensyn seg gjeldende for barn utsatt for kroppskrenkelser, og når erfaring i tillegg tilsier at disse sakene ofte viser seg å være familievoldssaker, bør det vurderes om regelen skal utvides til også å omfatte kroppskrenkelsene.

13.4.3 Pressen og massemedia

Utvalgets forslag

I utkastets § 9-4 videreføres og utvides kildevernet og forklaringsfritaket for pressen.

Mottatte innspill

Kripos påpeker at forklaringsfritaket i § 9-4 utvides til å gjelde innhold i opplysninger pressen er betrodd, herunder upublisert materialet. Forslaget går, slik Kripos ser det, lenger enn det vernet EMK artikkel 10 gir for upublisert materiale, og det vises til Høyesteretts gjennomgang i Rolfsen-saken¹³⁰ (Rt.2015 s. 1286).

Kripos uttaler videre at:

Utvidelsen i forslaget til at forklaringsfritaket skal omfatte upublisert materiale, er generell, mens vernet etter EMK artikkel 10 synes å bygge på en konkret

¹²⁹ Prop. 112 L (2014-2015) side 83.

¹³⁰ Rt. 2015 s. 1286 avsnitt 54 og 57

vurdering, hvor blant annet faren for avsløring av en kilde og hensynet til "chilling effect" skal vektlegges.

I spesialmotivene for § 9-4 fremkommer det at vernet ikke er like sterkt hvor det upubliserte materialet ikke inneholder opplysninger som kan avsløre kilder¹³¹. Dette kommer ikke til uttrykk i lovteksten.

Kripos ber departementet vurdere om denne utvidelsen til, på generelt grunnlag, å gjelde innhold i materiale som er betrodd pressen, er godt nok begrunnet sett opp mot hensynet til sannhetssøken og prinsippet om fri bevisførsel. Etter Kripos' syn bør dagens løsning beholdes, hvor vernets rekkevidde for innhold, herunder upublisert materiale, avgjøres etter en konkret vurdering med de rammer som er satt av EMD.

Videre peker Kripos på at den andre store endringen av forklaringsfritaket for pressen og massemediene er at oppregningen av hvem som er vernet, erstattes med en vurdering av om vedkommende kommer inn under begrepet "journalistisk virke". Etter forslaget er det opp til domstolene å vurdere hvem som til enhver tid kommer innunder begrepet.

Kripos uttaler blant annet at:

Det fremstår som klart hva som ligger i kjernen av begrepet, men begrepets ytterkanter er vanskeligere å klarlegge, idet mediebildet og ulike måter å formidle nyheter på er i stor endring. Utvalget fremhever at terskelen for inngrep i vernet må være lavere i begrepets ytterkant¹³².

Kripos mener det bør være klart om man har vern eller ikke. Hvor sterkt vernet skal være, bør vurderes ut fra unntakene for vernet som er satt opp i § 9-4 annet ledd og en tolkning av EMK artikkel 10. Kripos uttaler videre at:

At begrepet får et fast meningsinnhold, er av særlig betydning for den praktiske anvendelsen av § 20-5 i skjult etterforskning. Etter denne bestemmelsen er det innhentingsforbud for fortrolig kommunikasjon som har vern etter § 9-4¹³³. Dersom begrepet er vagt, vil det være svært vanskelig for politiet i praksis å avgjøre rekkevidden av innhentingsforbudet.

Det bør derfor settes opp klare vurderingskriterier for hva som skal komme inn under begrepet, slik at det ikke blir utvannet på sikt.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er i utgangspunktet enig med Kripos i at utvidelsen i utkastet til at forklaringsfritak skal omfatte upublisert materiale, er generell. Vernet etter EMK artikkel 10 synes derimot å bygge på en konkret vurdering, herunder av faren for avsløring av kilde og hensynet til "chilling effect".

Politidirektoratet deler Kripos' syn om at det i det videre lovarbeidet bør vurderes om denne utvidelse i utkastet, er godt nok begrunnet. Det vises således til Kripos høringsinnspill i sin helhet.¹³⁴

Politidirektoratet deler også Kripos' oppfatning om at det fremstår som uklart hvem som er vernet etter utkastet, jf. begrepet "journalistisk virke". Politidirektoratet er enig i at

¹³¹ NOU 2016: 24, s. 279: "Et slikt inngrep [i vernet], i de situasjoner hvor dette spørsmålet unntaksvis kan oppstå, bør imidlertid lettere kunne tillates dersom det bringes på det rene at ingen kilder står i fare for å bli avslørt."

¹³² NOU 2016: 24 s. 280, første spalte.

¹³³ Forslagets § 20-5, jf. § 8-4.

¹³⁴ Kripos høringsvar side 34-36

begrepet bør få et fast meningsinnhold, og ber derfor om at Kripas' synspunkt på dette vurderes i det videre lovarbeidet.

13.5 Forklaringer og behovet for kontradiksjon og krysseksaminasjon

13.5.2 Betydningen av mistenktes rett til kontradiksjon og krysseksaminasjon

Utvalgets forslag

Utvalget ønsker å stramme inn på reglene knyttet til opplesing av politiforklaringer, jf. utkastet § 10-9 (3) og (4), ved at hensynet til kontradiksjon skal tillegges ytterligere vekt enn hva som følger av gjeldende rett. Utvalget uttaler at vilkåret for å lese opp tidligere avgitt vitneforklaring når vitne uteblir, skal skjerpes inn. Det legges til grunn at dersom forklaringen utgjør et *viktig* bevis og opplesing av politiforklaringen kan medføre en reell mulighet for at det vil virke utslagsgivende i den samlede bevisvurderingen, skal det ikke tillates opplest.

Mottatte innspill

Innlandet politidistrikt påpeker at den rettstilstand vi har i dag er utviklet gjennom et langvarig og godt fundert samspill mellom Høyesterett og EMD. Distriktet støtter ikke forslaget.

Møre og Romsdal politidistrikt ønsker å opprettholde dagens rettstilstand, og påpeker at utvalgets forslag tillegger retten til kontradiksjon større vekt enn det som følger av praksis fra Høyesterett og EMD.

Oslo og Øst politidistrikter samt Kripas har også gitt uttrykk for at gjeldende rettstilstand bør videreføres.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er av den oppfatning at gjeldende rett, utviklet gjennom Høyesterettspraksis og praksis fra EMD, bør videreføres. Det sentrale vurderingstemaet etter gjeldende rett er om domfellelsen bare eller i avgjørende grad baseres på vitneforklaringer som gjengis, og om rettergangen samlet sett er "fair" etter EMK. Etter Politidirektoratets syn har ikke utvalget i tilstrekkelig grad begrunnet et behov for å legge seg på en strengere linje enn den som følger av EMDs praksis.

13.5.3 Særlig om forklaringer fra barn og andre sårbare personer – spørsmålet om tilrettelagte avhør "skal" eller "skal som regel" gjennomføres for barn og andre sårbare personer – § 10-7 (1)

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at tilrettelagt avhør "som regel" skal foretas for de grupper bestemmelsen omhandler, jf. utkastets § 10-7 første ledd.

Det foreslås videre at det ikke skal fremgå frister i loven for når de tilrettelagte avhørene skal gjennomføres. En nærmere regulering av disse fristene kan komme til uttrykk i forskrifts form.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt mener det fortsatt bør være slik at barn under 16 år og psykisk utviklingshemmede i visse sakstyper *skal* avhøres ved tilrettelagt avhør. Distriktet har tilnærmet ingen praktisk erfaring med at vitnet selv ikke ønsker en slik avhørsform og ser ikke behovet for at det skal gjøres unntak. Slike unntak vil føre til unødig prosess, jf. utvalgets forslag om å bringe spørsmålet inn for retten.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er uenig i den reverseringen som foreslås av relativt nylig vedtatte regler som var gjenstand for grundig forarbeid og grundige overveielser¹³⁵.

Etter vår oppfatning fungerer dagens regler godt og vi frykter at en regel som utvalget har foreslått vil invitere partene til prosess rundt om et vitne bør forklare seg ved tilrettelagt avhør eller ikke. Dette vil også svekke forutberegneligheten av den sårbare tidlige fasen i politiets etterforskningsarbeid.

Politidirektoratet er enig i at fristene for når de tilrettelagte avhørene skal gjennomføres, ikke lovfestes. Etter Politidirektoratets oppfatning bør slike frister reguleres i direktiv eller instruks fra Riksadvokatembetet.

Særlig om varsling til mistenkte og forsvarers tilstedeværelse – § 10-7 (3) og § 3-15

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at hovedregelen skal være at mistenkte varsles før tilrettelagt avhør, jf. utkastets § 10-7 (3), og at varsel til mistenkte kun kan utsettes dersom hensynet til etterforskningen krever det.

Det foreslås også at forsvarer skal være til stede under tilrettelagt avhør, jf. utkastets § 3-15. Utvalget begrunner dette i mangelfull kontradiksjon, og går så langt som å si at dagens regulering gir en "for stor systematisk risiko for uriktige domfellelser", jf. s. 289 i utredningen.

Mottatte innspill

Troms politidistrikt mener utvalgets bekymring rundt dagens ordning er ubegrunnet. Sakene med tilrettelagte avhør er bevismessig regelmessig så vanskelig, at bekymringen bør snus andre veien og rette seg mot hvorvidt barnets rettssikkerhet (og rett til en trygg oppvekst, jf. barnevernsloven § 1-1) ivaretas tilstrekkelig. Dagens ordning balanserer disse hensynene på en god måte.

Øst politidistrikt er sterkt uenig i forslaget og påpeker at utvalgets synspunkter ikke er nærmere begrunnet, samt står i kontrast til det lovgiver mente for et par år siden.

Nordland politidistrikt oppfatter at dagens ordning ivaretar kontradiksjonen godt nok, og ser for seg mer bruk av tvangsmidler dersom utvalgets forslag blir en realitet.

Sør-Øst politidistrikt mener konsekvensen av dette er at det igjen blir større behov for å pågripe mistenkte før avhøret for å sikre barnets frie forklaring.

¹³⁵ Prop. 112 L (2014-2015) Endringer i straffeprosessloven (avhør av barn og andre særlige sårbare fornærmede og vitner).

Oslo politidistrikt er sterkt imot utvalgets forslag og viser til at tidlig varsling av mistenkte vil fjerne eller forspille bevis i saken. I disse sakene er en trygg og fri forklaring helt avgjørende for at skyldige kan bli straffet eller mistanke avkreftes.

Kripas har gitt uttrykk for mange av punktene som er nevnt over, og mener videre at utvalgets forslag gjeninnfører ulempene som var bakgrunnen for at lovverket ble endret, et system hvor balansen mellom siktede og barns rettigheter blir dårligere ivaretatt enn med dagens regler.

Alle politidistrikter som har kommentert dette temaet går i mot en endring av dagens ordning, som oppfattes som velfungerende.

Politidirektoratets vurdering

Utvalget foreslår endringer som vil ha stor betydning for gjennomføringen av tilrettelagte avhør. Utvalget vurderer dagens ordning for tilrettelagte avhør slik at den representerer en systematisk risiko for uriktige domfellelser. Politidirektoratet er uenige i utvalgets karakteristikk, og viser igjen til forarbeidene knyttet til de relativt nylige endringene i ordningen med tilrettelagte avhør.

Departementet, som grundig behandlet kontradiksjonshensynet, uttalte om dette at "[s]iktedes rettigheter blir ivaretatt ved at siktede i etterkant får se opptak av avhøret og ved at siktede får stille spørsmål til vitnet via sin forsvarer ved supplerende avhør av vitnet."¹³⁶

Det som skrives om barn under, gjelder også for særlig sårbare voksne.

Faglig kunnskap og erfaring med saker hvor tilrettelagte avhør benyttes, har vist at faren for bevisforspillelse i denne sakstypen er høy. Barns forklaring er skjøre bevis. Mange av dem lever i et voldsomt krysspress der de er redde for å fortelle om det som har skjedd til andre voksne fordi de gjerne er truet med konsekvensene ved en eventuell forklaring til politi/barnevern eller andre voksne. Ved forsvarers tilstedeværelse under avhøret vil dette i seg selv kunne påvirke barnets evne/vilje til å forklare seg fritt.

En annen side av bevisforspillelsesfaren ligger i at siktede kan påvirke barnets forklaring ved at vedkommende varsles om tidspunkt for gjennomføring av det tilrettelagte avhøret. Dette gir den mistenkte mulighet til å påvirke barnets forklaring før selve avhøret gjennomføres. Det gjør at barnets forklaring mister hele eller deler av sin bevisverdi. Konsekvensen av dette vil i mange tilfeller bli at etterforskningen av saken blir skadelidende allerede i initialfasen. Ikke sjelden fører dette til at hele straffesaken havarerer. Det er derfor Politidirektoratets oppfatning at barns rettssikkerhet blir vesentlig svekket dersom hovedregelen blir at forsvarer skal være til stede i førstegangsavhør.

Parallelt med dette vil også mistenktes rettssikkerhet kunne bli svekket idet mistenkte og fornærmede i mange tilfeller vil bo sammen eller møtes på andre måter i forkant av gjennomføringen av det tilrettelagte avhøret. Hypotesen om at mistenkte har fått påvirket fornærmede/vitnets forklaring vil man i liten grad kunne verne seg mot i disse tilfellene. For mange vil det være en belastning å få en mistanke om vold og seksuelle overgrep mot seg henlagt på bevisets stilling, da dette vil hefte ved personen. En vil aldri få muligheten til å renske seg helt i de tilfeller der beskyldningene er ubegrunnet.

Erfaringen fra ordningen etter gammel forskrift om dommeravhør hvor forsvarer som hovedregel var til stede under dommeravhøret var at man i mange tilfeller (særlig der mistenkte og fornærmede bodde sammen) kanskje strakk "skjellig grunn til mistanke"-vurderingen noe langt i enkelte saker og foretok pågripelse av siktede samme dag som

¹³⁶ *ibid.* side 100.

dommeravhøret skulle finne sted. Denne fremgangsmåten var lite egnet til å ivareta kravet om kontradiksjon. Riksadvokaten har beskrevet det slik¹³⁷:

I flere politidistrikter har dommeravhør i saker hvor mistanken har vært rettet mot en eller begge av vitnets foreldre eller foresatte, iblant vært gjennomført ved at barnet har blitt hentet i barnehagen eller på skolen om morgenen og fulgt til barnehuset omtrent samtidig med at en eller begge foreldrene/foresatte pågripes og bringes inn til politiet for avhør. Siktedes rett til kontradiksjon har blitt ivarettatt ved at vedkommende har fått konferere med oppnevnt forsvarer per telefon rett før dommeravhør av barnet har tatt til. Det kan mot slike fremgangsmåter – som regel begrunnet med faren for bevisforspillelse – innvendes at de er svært inngripende, særlig overfor siktede, lite egnet til å ivareta kravet til kontradiksjon, og uforholdsmessig i tilfeller hvor mistanken avkrefte eller svekkes ved avhøret.

Det er ingenting som tilsier at mistenktes rett til kontradiksjon ikke ivaretas ved dagens ordning. Gjennom adgangen til å begjære supplerende avhør gis mistenkte mulighet til å stille spørsmål til barnet som ikke er avklart i førstegangsavhøret. I og med at reglene om supplerende avhør innebærer korte frister for forkynning til siktede og begjæring om supplerende avhør (supplerende avhør skal avholdes innen 1 uke), vil mangel på kontradiksjon i førstegangsavhøret raskt avhjelpe. Erfaringene så langt er at det tas relativt få supplerende avhør begjært av forsvarer. Det er også registrert få saker som har gått til rettslig behandling som følge av politiets avslag på begjæring om supplerende avhør. Politidirektoratet er kun kjent med én slik sak som er behandlet i lagmannsrett, jf. avgjørelse fra Frostating lagmannsrett i LF-2016-46661.

Oppsummert anser Politidirektoratet dagens ordning for å ivareta hensynene til politiets etterforskning, herunder fare for bevisforspillelse, samt siktedes rett til kontradiksjon samtidig som ordningen har styrket fornærmedes rettsikkerhet - som etter gammel ordning var vesentlig dårligere. Dagens regelverk anses derfor å balansere hensynene til mistenktes og fornærmedes rettssikkerhet. En endring som foreslått vil gjøre rettssikkerheten vesentlig dårligere for en gruppe fornærmede som er særskilt utsatte i kraft av å være barn/særlig sårbare voksne.

Særlig om avspilling av tilrettelagt avhør under hoved- og ankeforhandling – § 10-9 (2)

Utvalgets forslag

Hva gjelder avspilling av tilrettelagte avhør, går utvalget inn for en relativ regel, hvoretter lyd- og bildeopptak fra tilrettelagte avhør som regel skal spilles av når hensynet til forsvarlig saksopplysning ikke taler mot det. Ved vurderingen skal det særlig tas hensyn til partenes syn, jf. § 10-9 (2). Det fremgår av utvalgets kommentarer at i praksis er det da mistenktes syn som skal tillegges betydelig vekt i tvilstilfeller, og begrunner dette med hensynet til kontradiksjon og at prosessen skal innby til tillit.¹³⁸

Mottatte innspill

Øst politidistrikt savner en nærmere begrunnelse for å reversere den regel som ble innført i forbindelse med lovendringen i 2015. Utvalget legger for stor vekt på at avspilling av avhør er et "innhugg" i mistenktes rett til kontradiksjon. Fornærmedes belastninger hensyntas i for liten grad.

¹³⁷ Riksadvokatens brev av 21. oktober 2015 s 9

¹³⁸ NOU 2016:24 side 586.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet mener at utvalget her ønsker å gå atskillig lengre i å ivareta mistenktes interesser enn det som følger av EMK, noe som skjer på bekostning av andre grunnleggende rettigheter. Foruten retten til kontradiksjon for mistenkte, må også hensynet til barnets beste etter Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 tillegges betydelig vekt, slik også departementet har lagt til grunn tidligere.¹³⁹

Politidirektoratet mener at den nåværende regel balanserer hensynet til mistenktes forsvar og barnets beste på en riktig måte, og viser til den redegjørelse som departementet ga ved forrige endring av straffeprosessloven § 298.¹⁴⁰ En bemerker at formålet med å foreta tilrettelagt avhør er å ivareta barnet, mens retten til supplerende avhør ivaretar mistenktes rett til kontradiksjon. Dersom det skulle dukke opp uavklarte spørsmål før hovedforhandling, så må det tas et nytt/supplerende avhør.

Begrunnelsen for at det tas et tilrettelagt avhør i utgangspunktet er at det er nødvendig av hensyn til barnet eller den som er i en særlig sårbar situasjon. Avhøret tas ved et barnehus av en særlig skikket person, slik at avhøret er tilpasset både med tanke på avhører, omgivelser og oppfølging i etterkant. Ingen av disse avdempende tiltakene er til stede under en hovedforhandling, og etter Politidirektoratets syn bør hovedregelen være slik som i dag, at de mest sårbare ikke blir utsatt for den belastningen det er å måtte vitne for retten, i verste fall med sin overgriper tilstede. Det materielle sannhetsprinsipp veier også her tungt, all den tid det er grunn til å tro at denne sårbare gruppens forklaringer i en rettsal med tiltalte samt mange ukjente voksne tilstede, ikke vil legge til rette for å få en så fullstendig forklaring som mulig.

13.6 Sakkyndige

13.6.3.4 Mandat

Utvalgets forslag

Utvalget åpner for at mandat til sakkyndige kan gis og besvares muntlig, jf. utkastets §§ 11-2 (1) og 11-3 (1).

Mottatte innspill

Kripes har stilt seg positive til muligheten for å besvare mandater muntlig, jf. § 11-3 (1). Etter Kripes vurdering bør det imidlertid sikres ved lydopptak, såfremt dette er teknisk og praktisk mulig. Av erfaring kan det være krevende å gjendrive det som faktisk ble formidlet muntlig, noe som kan være problematisk da retningen på etterforskningen kan bli preget av de sakkyndiges muntlige uttalelser. Kripes foreslår på denne bakgrunn at lovforslaget § 11-3 (1) endres til:

§ 11-3. Besvarelse av mandatet. Krav til sakkyndig uttalelse.

(1) En rettsoppnevnt sakkyndig skal besvare mandatet skriftlig i et klart og tydelig språk. Besvarelsen kan gis muntlig dersom særlige forhold tilsier det. Så vidt mulig skal muntlig besvarelse sikres med lydopptak".

¹³⁹ Prop. 112 L (2014-2015) Endringer i straffeprosessloven (avhør av barn og andre særlige sårbare fornærmede og vitner) side 116.

¹⁴⁰ *ibid.* side 115.

Politidirektoratets vurdering

Til tross for at hovedregelen fortsatt vil være skriftlige mandater, er Politidirektoratet i utgangspunktet skeptisk til å innføre en unntaksbestemmelse som gir mulighet for å gi mandater muntlig. Etter Politidirektoratets syn er et mandat en viktig forutsetning for forståelsen av og etterprøvbareheten til en sakkyndigerklæring. For å gis en reell mulighet til kontradiksjon, er mandatet til en sakkyndig nødt til å foreligge skriftlig. Dersom fornærmede antar en sakkyndig uten skriftlig erklæring, vil det kunne bli svært vanskelig for mistenkte og hans forsvarer å imøtegå denne på en fullgod måte.

Likeledes er det for påtalemyndigheten viktig å kunne ettergå og imøtegå sakkyndigbeviset. Påtalemyndigheten sin objektivitetsplikt og ansvar for å opplyse saken tilsier at den må få mulighet til å imøtegå beviset. Sakkyndigbevisets karakter gjør det nødvendig at det foreligger et skriftlig og etterprøvbart mandat.

Politidirektoratet foreslår at regelen om at et mandat skal utarbeides og besvares skriftlig gjøres absolutt og for alle parter.

Dersom utkastet vedtas, er det viktig at unntaket som uttalt av utvalget er "snevert og fortrinnsvis skal benyttes når det er stor fare for at etterforskningen vil lide ved opphold"¹⁴¹. Som fremhevet av Kripos bør notoritet sikres ved lydopptak, og Politidirektoratet tiltrer Kripos forslag til endring av utkastets § 11-3 (1).

Særlig om vitners forklarings- og møteplikt for politiet – § 9-2 (2) og § 10-1

Utvalgets forslag

Utvalget viderefører i hovedsak gjeldende rett slik at vitner som hovedregel kun har forklaringsplikt overfor retten, men gjør en endring i møteplikten for politiet slik at vitner som klart har gitt uttrykk for at de ikke vil forklare seg, heller ikke har møteplikt for politiet.

Mottatte innspill

Oslo politidistrikt påpeker at forslaget innebærer en uthuling av møteplikten for politiet. Distriktet skriver videre at møteplikten ble godt begrunnet i Ot.prp. nr. 66 (2001-2002) og at en savner en god begrunnelse for å uthule denne.

Øst politidistrikt argumenterer grundig for at det for vitner bør innføres en generell forklaringsplikt for politiet, supplert med en bestemmelse om at et vitne kan kreve rettens avgjørelse av hvorvidt det er omfattet av en fritaksregel.

Om forklaringsplikt for politiet fremhever *Øst politidistrikt* særlig politiets erfaring med at vitner ikke ønsker å forklare seg, til tross for at vitner sjelden anser seg omfattet av fritaksregler. Videre peker distriktet på at innhenting av forklaringer gjennom rettslige avhør er ressurs- og tidkrevende. Ordningen samsvarer ikke godt med anklagerprinsippet og medfører en viss risiko for at politi- og påtalemyndighet foretar for mange og tidlige vurderinger av vitnets betydning for saken.

¹⁴¹ NOU 2016: 24 side 588

Politidirektoratets vurdering

Politidirektorater er av den oppfatning at forslaget legger opp til en utvikling i feil retning på feltet.

Politidirektoratet har sett nærmere på reglene og dens begrunnelse.

Det fremgår av sluttrapporten *Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling – Arbeidsgruppe I*¹⁴² at det ble vurdert å innføre en forklaringsplikt overfor politiet. Arbeidsgruppen fremhevet at det var et problem at mistenkte og vitner unnlot å møte til politiavhør og at problemet ble hevdet å være økende. Arbeidsgruppen uttaler¹⁴³ at:

Det kan være ulike grunner til at stadig flere unnlater å møte til politiavhør etter innkalling. Mange vegrer seg for å bli innblandet i straffesaker, fordi dette oppfattes som ubehagelig. Videre synes det å være en økende tendens til 'å gi blaffen', noe som muligens skyldes at politiet, som andre offentlige instanser, har mistet noe av den autoritet de tidligere hadde i samfunnet. I en del tilfeller unnlater personer å møte av frykt for represalier.

Arbeidsgruppen vurderte om en forklaringsplikt overfor politiet tilsvarende den som gjaldt i forhold til retten, skulle innføres. Arbeidsgruppen kom frem til at "[d]et kan (...) reises spørsmål om behovet for regler om forklaringsplikt egentlig er så stort. Det må antas at dersom vitnene møter, vil de i de fleste tilfeller også være villig til å forklare seg. Det viktigste vil derfor være møteplikten."¹⁴⁴

Politidirektoratet er av den oppfatning at arbeidsgruppens oppramsing av mulige grunner til hvorfor mistenkte og vitner unnlater å møte til politiavhør er treffende, og at problemet fortsatt er eksisterende. Politidirektoratet er videre av den oppfatning at en endring i møteplikten slik som foreslått, vil bidra til at flere vitner vil unnlate å forklare seg for politiet.

Politidirektoratet mener at det er viktig at møteplikten for politiet videreføres og skjerpes noe, slik at man har møteplikt for politiet. Det er Politidirektoratets erfaring at det er mange som ikke "gidder" å bruke tid på å avgi forklaring, eller kanskje unødige gruer seg for det ukjente; og når man først er kommet på politistasjonen, ser hvilke rammer avhøret gjennomføres under, så vil man gjerne bidra og forklarer seg. En understreker også viktigheten av notoritet rundt at mistenkte ikke ønsker å forklare seg, da dette kan få betydning ved iretteføringen. Det er også grunn til å tro at notoriteten ved at denne avklaringen gjøres på politistasjonen, også vil medvirke til at det er en veloverveid beslutning, og ikke sagt i ett øyeblikks frustrasjon til politiet på stedet.

Politidirektoratet har merket seg Øst politidistrikts argumenter for en innføring av en generell forklaringsplikt til politiet. Politidirektoratet er også kjent med at Oslo statsadvokatembeter og Hordaland statsadvokatembeter tar til ordet for å vurdere en generell forklaringsplikt for vitner til politiet.

¹⁴² Hans-Petter Jahre m.fler, Sluttrapport til Justis- og politidepartementet av 20. juni 2000, *Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling – Arbeidsgruppe I*, side 105 flg.

¹⁴³ Hans-Petter Jahre m.fler, Sluttrapport til Justis- og politidepartementet av 20. juni 2000, *Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling – Arbeidsgruppe I*, side 106.

¹⁴⁴ *ibid.*, side 107.

Særlig om innkalling til avhør – § 10-2

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at innkalling til avhør skal foretas av påtalemyndigheten og at den skal forkynnes 3 dager før avhøret tas.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt skriver at de oppfatter at utkastets løsning blir for omstendelig. Også *Oslo og Sør-Øst politidistrikter* er kritiske til utvalgets forslag, idet forslaget fremstår som unødvendig tidkrevende og ressurskrevende.

Politidirektoratets vurdering

Hva gjelder innkalling til avhør, er Politidirektoratet av den oppfatning at det er tilstrekkelig at det kreves meddelelse. Forkynning av innkalling synes å være unødvendig tungvint. Ofte vil de som ikke møter være vanskelige å få tak i, og ved å kreve forkynning vil det legges opp til at en først må sette store ressurser i sving for å få tak i vedkommende for forkynning. Hvis/når vedkommende uteblir fra avhør må det så igjen settes inn store ressurser for å avhente vedkommende.

Utvalget tillegger påtalemyndigheten å forestå innkallingen eventuelt å delegere dette til en polititjenestemann. Politidirektoratet er av den oppfatning at dette vil medføre en del ekstraarbeid for påtalejurister. Det er Politidirektoratets erfaring at det sjeldent tas for mange vitneavhør i straffesakene – snarere tvert imot. Videre foretas det i dag en god del åpenbare avhør i de fleste saker, uten at påtalejuristen eksplisitt beslutter dette. Etter Politidirektoratets syn er ikke beslutningen om å *innkalle* til avhør en utpreget juridisk vurdering. Det gjør seg derfor ikke gjeldende hensyn som skulle tilsi at kompetansen skulle ligge hos påtalemyndigheten. En detaljregulering om formen på innkallingen fremstår som unødvendig og upraktisk. Påtalemyndighetens plikt til å lede etterforskningen vil uansett følge av § 13-5.

I merknaden til utvalgets forslag på side 581 fremkommer det at forkynning og 3 dagers frist normalt ikke er ment å gjelde politiavhør. Med dette er det noe uklart når utvalget ser for seg bruk av forkynnelse, herunder 3 dagers frist ved avhør. Her bør lovens tekst først og fremst klargjøre hva man egentlig mener.

Særlig om informasjon om nærstående rettigheter når man selv er mistenkt – § 10-4 (2) jf. § 8-5

Utvalgets forslag

Utvalget ønsker at manglende orientering om nærstående rettigheter før avhør skal utgjøre en saksbehandlingsfeil, som igjen vil kunne medføre til bevisforbud.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt mener utvalgets forslag må vike for gjeldende rett. Manglende informasjon om forklaringsfritak som nærstående er ikke en saksbehandlingsfeil der vedkommende gjøres kjent med den alminnelige adgangen til ikke å forklare seg som mistenkt. Mistenktes rettigheter er i tilstrekkelig ivaretatt gjennom dette.

Politidirektoratets vurdering

Utvalgets forslag endrer rettstilstanden tilbake til slik den var etter dissensdommen i Rt. 2008 s. 687. Ordningen ble enstemmig, og uttrykkelig fraveket i Rt. 2010 s. 456.

I 2008-avgjørelsen vektlegges blant annet strpl. § 93 annet ledd som begrunnelse for å differensiere mellom mistenktes rett til å nekte å forklare seg og fritak fra forklaringsplikt om nærstående. Strpl. § 93 annet ledd videreføres ikke i ny straffeprosesslov, og i alle tilfeller var Høyesterett i 2010 av den oppfatning at dette ikke spilte en avgjørende rolle. Politidirektoratet mener det syn som Høyesterett redegjør for i 2010-avgjørelsen bør videreføres, og fra kjennelsen hitsettes Høyesteretts konklusjon:¹⁴⁵

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

Særlig om sikring av politiforklaringer på lyd- og bildeopptak – § 10-8

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at politiforklaringer skal sikres med lyd- og bildeopptak, med mindre det etter sakens art eller forklaringens betydning er unødvendig.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt skriver at ordlyden i bestemmelsen bør være "lyd- eller bildeopptak". De uttaler videre at det i bestemmelsen må inntas et forbehold om at opptak lar seg gjennomføre.

Kripos er enig med utvalget i at hovedregelen om lyd- og bildeopptak har klare sikkerhetsmessige fordeler. Det påpekes imidlertid at loven må åpne for at avhør kan tas uten lyd- eller bildeopptak dersom det etter forholdene ikke er praktisk/teknisk mulig, slik som i utkastet til ny § 134 b i domstolloven. Videre påpeker Kripos at hovedregelen om lyd- og bildeopptak av politiavhør bør fremkomme i loven, men nærmere regulering av unntakstilfellene bør instruksfestes av riksadvokaten, slik det er gjort i gjeldende rett¹⁴⁶.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er enig i utkastets utgangspunkt, men mener at ordlyden bør åpne for muligheten for bare å foreta lydopptak. Det vises til at politipatruljene har med seg diktafon eller diktafonløsninger på oppdrag, og at avhørene som gjennomføres på stedet gjøres med lydopptak. Lovens ordlyd synes å utelukke at en forklaring kun sikres ved lydopptak, men etter Politidirektoratets syn vil det være tilstrekkelig og hensiktsmessig at forklaringen tillates sikret ved lydopptak. Dette vil også være hovedregelen for patruljene og de avhør de sikrer på stedet.

¹⁴⁵ Rt. 2010 s. 456 avsnitt 33

¹⁴⁶ Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2016

Politidirektoratet bemerker videre at en forutsetter at unntaket "med mindre det etter sakens art eller forklaringens betydning er unødvendig" også tar høyde for tekniske utfordringer - eksempelvis der det etter avhøret oppdages at avhøret ikke er sikret på lyd- og/eller bilde på grunn av teknisk svikt, og det er mulig og forsvarlig å nedtegne forklaringen i tråd med § 10-8 (1) annet punktum. Etter Politidirektoratets syn bør dette fremgå av forarbeidene.

Ved lydopptak av en forklaring, kan i dag protokollering skje ved diktat til lydopptak, jf. påtaleinstruksen § 8-16 sjette ledd. Ordlyden i utvalgets forslag til § 10-8 (2) annet punktum kan synes å utelukke denne fremgangsmåten, selv om det oppgis å skulle være en videreføring av gjeldende rett. Det er uheldig med en ordlyd i ny straffeprosesslov som ikke er tilpasset dagens teknologi og arbeidsmetode. Politidirektoratet foreslår derfor at § 10-8 utvides med ett ledd med ordlyd tilsvarende påtaleinstruksen § 8-16 sjette ledd.

En bemerker videre at forslaget legger opp til at rapporten skal forelegges den som er avhørt for *rettelser eller merknader*. Politidirektoratet er av den oppfatning at den avhørte kan komme med *rettelser, endringer eller tilføyelser* – og at bestemmelsens ordlyd også bør reflektere dette.

Kapittel 14 – Etterforsking og tvangstiltak

14.2 Alminnelige regler om etterforsking

14.2.1 Formålet med etterforskingen – avverging av straffbare handlinger

Utvalgets forslag

Avverging av straffbar handling kan begrunne etterforsking etter utkastets § 13-1 (2) bokstav a.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet ser forslaget om at etterforsking skal kunne foretas for å avverge straffbare handlinger uten at dette knyttes til et allerede foreliggende straffbart forhold som hensiktsmessig. Direktoratet vil imidlertid peke på at dette vil kunne medføre utfordringer knyttet til avgrensning mot politiets forebyggende virksomhet, som også omtalt i utvalgets merknader.

14.2.1 Formålet med etterforskingen – undersøkelsessaker

Utvalgets forslag

Utkastet § 13-2 (3) hjemler etterforskning av bl.a. ulykker, branner, forsvinninger og dødsfall og må sees i sammenheng med utkastets § 13-1 (2) bokstav c.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt har tatt opp problemstillingen om ransaking i disse sakene, og anfører på side 72 i sitt høringssvar at "det bør vurderes en utvidet adgang til ransaking i de saker hvor politiet normalt har en etterforskningsplikt, f.eks. i saker med uventet barnedødsfall og forsvinningsaker". De foreslår i denne sammenheng at det bør innføres en mulighet til å fravike lovens materielle vilkår for ransaking i de sakstyper som er omhandlet i utkastet § 13-1 (2) bokstav c. De skisserer en løsning hvor adgangen til å fravike lovens materielle vilkår for ransaking bør reguleres gjennom betydningen av samtykke fra den eller de berøres av tiltaket.

Politidirektoratets vurdering

Det er en rekke saker som kan tenkes å falles inn under utkastets § 13-1 (2) bokstav c. Disse vil variere både i art, omfang og alvorlighet, og kan bl.a. innbefatte luftfart- og jernbaneulykker, forsvinningsaker, arbeidsulykker, dødsfall og branner. Hvilke etterforskingsskritt som er aktuelle å iverksette for å avdekke årsaksforhold vil derfor i stor grad variere. Det nevnes særskilt at politiet er pålagt å etterforske alle branner, jf. påtaleinstruksen § 7-4 5. ledd. For å avklare brannens årsaksforhold vil det normalt være nødvendig å foreta søk på brannstedet. Dette kan for eksempel være en bolig, og ofte er det nødvendig å ta med gjenstander for videre undersøkelser med henblikk på å klarlegge årsaksforholdene.

En tilsvarende bestemmelse som utkastets § 13-1 (2) bokstav c er inntatt i gjeldende straffeprosesslov § 224 siste ledd. Gjeldende straffeprosesslov regulerer i liten utstrekning etterforsking av slike saker og hjemmelsgrunnlaget må i noe utstrekning søkes utenfor det straffeprosessuelle regelverk. Etter gjeldende rett er det lagt til

grunn¹⁴⁷ at kravet om skjellig grunn til mistanke ikke gjelder ved etterforskning av brann og andre ulykker. Det betyr at det blant annet kan gjennomføres søk (ransaking) og beslaglegges gjenstander uten at grunnvilkåret for tvangsmiddelbruk er oppfylt i disse sakene.

Utvalget har i sin utredning ikke vurdert problemstillingen knyttet til bruk av tvangsmidler i saker som vil omfattes av lovutkastet § 13-1 (2) bokstav c. Det fremheves at utkastets § 14-1, som angir grunnvilkår for anvendelse av tvangstiltak, ikke åpner for å fravike mistankekravet i denne typen saker. Det er heller ikke gjort unntak fra mistankekravet i eksempelvis beslagsbestemmelsen i utkastets § 19-1. Når verken de foreslåtte lovbestemmelser eller utredningen berører problemstillingen, er det usikkert om det i det hele tatt vil være mulig å anvende tvangsmidler i "brann- og ulykkessaker". Uten slik avklaring vil politi og påtalemyndighet mangle "verktøyene" for å gjennomføre det man er lovpålagt å gjøre.

Problemstillingene rundt temaet antas å være mange, og direktoratet går ikke nærmere inn på dette utover å påpeke problemstillingen og det behov som foreligger for en avklaring i regelverket.

14.2.2 Ansvar for og styringen av etterforskningen

Utvalgets forslag

Utvalgets utkast § 13-4 legger ansvaret for etterforskningen til «påtalemyndigheten» heller enn til «politiet» som etter gjeldende straffeprosesslov § 225.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt er positive til at påtalemyndighetens ansvar tydeliggjøres, men frykter at ordlyden kan føre til en i overkant detaljert påtalestyring. De tar til orde for at politifaglige ledere sin rolle under etterforskningen tydeliggjøres/anerkjennes.

Kripes er positive til utvalgets forslag, og foreslår ingen endringer i ordlyden. De er imidlertid av den oppfatning at den sentrale rollen til den politifaglige etterforskningsleder må fremheves og anerkjennes i forarbeidene.

Nordland politidistrikt uttaler at de er positive til at det tydeliggjøres hvem som skal lede etterforskningen, slik at ansvarsområder og formelt ansvar blir tydeliggjort og at uklarheter som oppstod ved straffeprosessloven av 1981 fjernes.

Vest politidistrikt er enig i at påtalemyndigheten har det *overordnede* ansvaret for etterforskningen, og mener bestemmelsens overskrift må gjenspeile dette. Videre peker distriktet på at påtalemyndigheten ikke kan styre politiets ressurser og gjennomføringen, og etterlyser en klargjøring av dette.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er av den oppfatning at dagens faktiske rollefordeling bør videreføres. Det bør ikke legges opp til økt grad av detaljstyring fra påtalemyndighetens side.

Etter Politidirektoratets syn illustrerer forslaget de reelle ansvarsforholdene på en bedre måte enn dagens lov. Politidirektoratet er enig med utvalget i at ny straffeprosesslov bør utformes slik at den i så stor grad som mulig gjenspeiler de faktiske forholdene rundt straffesaksarbeidet, både formelt og faktisk.

¹⁴⁷ NOU 1997:15 punkt 4.2.2.2 på side 86-87 og riksadvokatens oppfatning i høringssvar til NOU 2009:15 om "Skjult informasjon – Åpen kontroll" på side 11 i høringssvaret (<https://www.regjeringen.no/contentassets/f5e3d2fd1b6743588348afd6d189c0f3/riksadvokaten.pdf>)

En gjenstående svakhet ved forslaget er at den ikke får frem den sentrale rollen den politifaglige etterforsningslederen har. Den politifaglige etterforsningslederens rolle vil variere mye ut fra omfanget av de ulike sakene, men vil uansett være helt sentral i arbeidet med straffesaken.

En utfordring vil imidlertid være å klare å formulere etterforskernes faktiske og praktiske ansvar for styring/gjennomføring av etterforskningen uten at det oppstår uklarhet i ansvarsforholdene, noe som vil være uheldig.

En egnet måte å synliggjøre den politifaglige rollen kan være å tilføre et nytt annet punktum i § 13-4 (1), som vil kunne lyde slik:

Etterforskning besluttes, ledes og avsluttes av påtalemyndigheten. Politiet har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av etterforskningen. (...)

14.2.4.2 Tidsbruk og fremdrift i etterforskningen

Utvalgets forslag

Utkastets § 13-5 angir at etterforskningen skal skje konsentrert og hurtig, noe utkastets § 13-4 forutsetter at påtalemyndigheten har ansvar for å sikre.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter denne tydeliggjøringen av krav til etterforskningen og ansvarsforholdet.

Underretning – § 13-6

Utvalgets forslag

Etter utkastets § 13-6 første ledd skal en angitt personkrets som regel underrettes både om anmeldelse og om beslutning om å iverksette etterforskning. Videre skal det etter utkastets § 13-6 (4) gis orienteringer om sakens utvikling og fremdrift.

Politidirektoratets vurdering

I dag gis det i de fleste straffesaker rutinemessig kun underretning om anmeldelse, om henleggelse og om eventuell tiltale. Annen underretning og oppfølgende informasjon til involverte parter er i all hovedsak forbeholdt større saker.

Politidirektoratet er enig med utvalget i at det vil være positivt om berørte parter gis mer innblikk i utviklingen av straffesaker som berører dem. Dette vil imidlertid bli svært arbeidskrevende. Politiet må nedprioritere andre oppgaver dersom forslaget skal gjennomføres uten at gode digitale løsninger kommer på plass først.

For at arbeid med underretning og orientering ikke i for stor grad skal gå på bekostning av andre oppgaver, anser Politidirektoratet det derfor som nødvendig at det utarbeides løsninger som i stor grad automatiserer disse prosessene før et slikt krav innføres. Unntak fra automatisert underretning må naturligvis gjøres i tilfeller hvor sakens karakter og alvor tilsier at direkte personlig kontakt er viktig. Det vises her særlig til kapitlet om administrative og økonomiske konsekvenser.

14.2.3 Vilkår for etterforskning – § 13-2 (1)

Utvalgets forslag

Utkastets § 13-2 regulerer når etterforskning kan iverksettes. Utvalget¹⁴⁸ foreslår å videreføre kriteriet "rimelig grunn" etter gjeldende straffeprosesslov § 224. Utvalget tilfører momenter som legger opp til en opportunitetsvurdering. Det fremgår videre at "[r]essurs- og kapasitetshensyn bør kunne tillegges vekt, og bestemmelsen åpner for at påtalemyndigheten gjør prioritering med hensyn til bruk av etterforskningsressurser".

Mottatte innspill

Troms og Nordland politidistrikter stiller seg negative til at ressurs-hensyn skal kunne tillegges vekt i vurderingen av om etterforskning skal iverksettes.

Nordland politidistrikt frykter at såkalt hverdagskriminalitet blir lidende. Begge politidistrikter viser videre til at en klar henleggelsesgrunn gjør det lettere for den klageberettigede å fremsette klage over henleggelsen. Det synes som at distriktene mener at det bør være tilstrekkelig med en hjemmel til å henlegge av kapasitetsårsaker.

Vest politidistrikt på sin side viser til at det er " [s]ynd men nødvendig" at vilkåret om ressurs- og kapasitet inntas som vilkår for iverksettelse av etterforskning.

Politidirektoratets vurdering

Utkastets § 13-2 (1) angir vilkårene for når etterforskning skal iverksettes. Det sentrale spørsmålet her er om "forventet ressursbruk" bør være et vilkår for om etterforskning skal iverksettes.

Politidirektoratet bemerker innledningsvis at utkastets § 28-2 (2) bokstav b regulerer henleggelse når forfølgning ikke er i det offentliges interesse, herunder av kapasitetsårsaker. Det er ikke regulert nærmere når en slik henleggelse kan foretas, men ut fra utredningen synes dette å kunne skje under hele etterforsknings- og påtalebehandlingen. I likhet med Troms og Nordland politidistrikter mener derfor Politidirektoratet at det bør være tilstrekkelig med en bestemmelse som regulerer adgangen til å henlegge av kapasitetsårsaker.

I dag kan saker henlegges dersom det ikke foreligger "rimelig grunn" til å iverksette etterforskning. Etter retningslinjer fra riksadvokaten omfatter dette i praksis også hensyn som er regulert av straffeprosessloven § 62a¹⁴⁹. Å legge til en kapasitetsvurdering her, synes uheldig av flere årsaker. Dels fordi man kan oppleve en kamouflering av kapasitetsutfordringer i politi og påtalemyndighet, noe utvalget selv påpeker er uheldig¹⁵⁰. Videre vil de ulike henleggelsesårsakene genere statistikk, som er viktig strategisk styringsinformasjon både for politidistriktene selv, Politidirektoratet og Den høyere påtalemyndighet. Sist vil det være lettere for den som rammes av henleggelse å fremsette en klage når man er klar over den reelle årsaken til henleggelsen.

Politidirektoratet deler i en viss utstrekning til Nordland politidistrikts bekymring om at utkastets § 13-2 (1) særlig vil kunne ramme den såkalte hverdagskriminaliteten, som utvalget¹⁵¹ påpeker utgjør 80 % av anmeldelsene til politiet.

Utkastets § 13-2 (1) vil gi grunnlag for å henlegge allerede opprettede straffesaker, typisk ved at fornærmede har innlevert en anmeldelse. Som nevnt vil utkastets § 28-2 (2) bokstav b her kunne anvendes. Videre vil den foreslåtte bestemmelsen regulere

¹⁴⁸ NOU-en punkt 14.2.3

¹⁴⁹ Riksadvokatens rundskriv 2/2015 punkt VIII

¹⁵⁰ NOU-en punkt 16.5 side 361 høyre spalte

¹⁵¹ NOU-en punkt 16.4 på side 360 venstre spalte

politipatruljens adgang til å iverksette etterforskning og opprette straffesaker. Om det i et politidistrikt spres en oppfatning av at en viss sakstype ikke skal etterforskes, kan en se for seg at en rekke straffesaker ikke kommer til anmeldelsestadiet, hvilket vil være svært uheldig og genere mørketall.

Politidirektoratet foreslår derfor at utkastets § 13-2 (1) strekpunkt 3 strykes.

Utkastets § 13-2 (1) strekpunkt 4 heter "sakens antatte utfall". Dette strekpunktet omfattes av den oppportunitetsvurderingen utvalget legger opp til. I en meget begrenset utstrekning omfattes dette momentet av den vurderingen som i dag skal gjøres etter straffeprosessloven § 224. Politidirektoratet er skeptisk til at dette momentet skal inntas som et moment i vurderingen av om etterforskning skal iverksettes eller ikke, og det vises til redegjørelsen over. Det fremheves fra Politidirektoratets side at det ikke er presisert i utredningen hva som ligger i "utfall". Det kan være at det reageres i saken, eller at reaksjonen må være av en viss styrke. Politidirektoratet mener dette momentet bør overføres til utkastets § 28-2 (2) bokstav b, idet dette er et sentralt moment hva gjelder kapasitetshenleggelse generelt.

14.3 Grunnvilkår og fellesregler for tvangstiltak

14.3.1 og 14.3.2 Tvangsmiddelbegrepet. Terminologivalg – "tvangsmiddel" eller "tvangstiltak".

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å benytte begrepet "tvangsinngrep" fremfor "tvangsmiddel".

Mottatte innspill

Vest politidistrikt støtter innføringen av begrepet "tvangsinngrep".

Troms og Nordland politidistrikter mener derimot at begrepet "tvangsmiddel" er så dekkende og innarbeidet at det bør videreføres, særlig når utvalget etter politidistriktenes oppfatning ikke har gitt en særlig velfundert begrunnelse for behovet for å endret begrepet.

Politidirektoratets vurdering

Begrepet "tvangsmiddel" er godt innarbeidet, og bør beholdes. Politidirektoratet er ikke enig i at begrepet kan medføre en viss uklarhet, eller fremstår som gammelmodig, slik utvalget hevder i punkt 14.3.2. Av pedagogiske hensyn benyttes imidlertid utkastets terminologi i det følgende.

14.3.3 og 14.3.4 Mistanke- og kriminalitetskrav. Krav til forholdsmessighet: egnethet, nødvendighet og proporsjonalitet

Utvalgets forslag

Utkastets § 14-1 angir generelle vilkår for anvendelse av alle tvangstiltak med mindre annet er særskilt bestemt. Utvalget legger til grunn en hovedregel om "skjellig grunn", som mistankekrav, og legger i denne sammenheng til grunn at vilkåret skal forstås som etter gjeldende rett. Det anføres imidlertid at det er rom for nyanseringer i rettspraksis innenfor rammen av lovens ordlyd. Kriminalitetskravet i § 14-1 er "et straffbart forhold", og kvalifiseringer for enkelte inngripende tiltak fastlegges direkte i bestemmelsen. Et

krav om forholdsmessighet inntas i bestemmelsen § 14-1 (2), og er utformet ikledd en noe annerledes språkdrakt enn gjeldende straffeprosesslovs § 170a.

Mottatte innspill

Øst og Vest politidistrikter støtter forslaget. Øst politidistrikt poengterer at utkastet i all hovedsak kodifiserer gjeldende rett når nødvendighetskravet er tatt inn i lovteksten.

Troms og Nordland politidistrikter påpeker at man i en tidlig fase av etterforskningen i mange tilfeller mangler forutsetninger for å vurdere sannsynligheten for at man vil nå formålet med tiltaket, og mener av den grunn at dette strekpunktet bør strykes fra utkastets § 14-1 (2). *Nordland politidistrikt* fremhever at formuleringene i annet ledd fremstår som "for stramme" og overlater lite til påtalejuristenes skjønn, som skal treffe beslutningene.

Oslo politidistrikt trekker frem at utvalget ikke har løst "det klassiske problemet" hvor man står overfor bare to aktuelle gjerningspersoner og det følgelig er 50 % sjanse for at de begge har begått den straffbare handlingen.

Politidirektoratets vurdering

Standarden "skjellig grunn" er godt innarbeidet. Det rettslige innholdet er klarlagt gjennom rettspraksis og teori. Begrepet gir rom for nyanser slik at man til en viss grad kan operere med et "relativt mistankekrav". Politidirektoratet vil imidlertid bemerke at ordlyden "er begått en straffbar handling" i utkastets § 14-1 (1) første punktum ikke er helt treffende hva gjelder forsøkshandlinger.

Kriminalitetskravet i § 14-1 fastsettes til et "straffbart forhold". Politidirektoratet har ingen bemerkninger til dette, dog slik at forslaget i utgangspunktet vil medføre en noe videre adgang til tvangsmiddelbruk en det som følger av gjeldende rett, jf. tiltak som beskrevet i utkastets § 15-1 bokstav a-f.

Utkastets § 14-1 (2) omhandler forholdsmessighetsvurderingen. Politidirektoratet deler de vurderinger Nordland og Troms politidistrikter har gjort rundt muligheten for påtalemyndigheten til å vurdere sannsynligheten for at formålet med tiltaket vil bli ivarettatt. Det vil kunne være svært vanskelig i den innledende delen av en etterforskning, hvor informasjonsgrunnlaget normalt er sparsomt, å vurdere sannsynligheten for at formålet med tiltaket vil bli oppnådd. Politidirektoratet mener derfor at ordlyden her bør endres eller at det klargjøres i motivene at vurderingen må gjøres ut fra de forutsetninger påtalemyndigheten har på det tidspunktet hvor beslutningen fattes.

14.3.5 Beslutningsmyndighet

Om § 14-3 (1) og (2)

Utvalgets forslag

Utkastets § 14-3 regulerer beslutningskompetansen for bruk av tvangstiltak i utkastets del 3. Retten tillegges primærkompetansen, med mindre annet er bestemt i den enkelte bestemmelse. Påtalemyndigheten er gitt hastekompetanse i medhold av 2. ledd der primærkompetansen ellers er tillagt retten i tilfeller der "formålet med tiltaket ellers kan forspilles". Utvalget foreslår videre at "spørsmål om å opprettholde tvangstiltak skal straks forelegges retten".

Mottatte innspill

Øst politidistrikt mener lovens systematikk ikke er heldig, og at det av den grunn må reguleres for hvert enkelt tvangstiltak hvem som har beslutningskompetanse og om det foreligger en rett og plikt til rettslig kontroll. Distriktet fremhever at det ut fra lovutkastet er vanskelig å forstå i hvilke tilfeller det foreligger en adgang til rettslig prøving. *Øst politidistrikt* trekker videre frem at andre ledd er uheldig utformet, idet det er vanskelig å forstå om alle påtalemyndighetens beslutninger skal sendes retten for etterfølgende kontroll, eller om det er opprettholdelse av polititjenestepersoners bruk av hastekompetansen som skal sendes retten for etterfølgende kontroll.

Agder politidistrikt slutter seg til at påtalemyndigheten skal ha hastekompetanse for alle tvangstiltak og at ekstraordinære tvangstiltak skal forelegges retten innen 24 timer, mens det ikke er noen slik etterkontroll for øvrige tvangstiltak iverksatt av påtalemyndigheten med hjemmel i annet ledd. Distriktet påpeker at det med fordel kunne fremkommet klarere av lovteksten at mistenkte må begjære rettslig etterkontroll.

Også *Vest politidistrikt* mener at det må klargjøres bedre i loven hvilke tvangstiltak som skal behandles av retten.

Sør-Øst politidistrikt mener kompetansereglene kan være forvirrende, siden det er foreslått en alminnelig kompetanseregel i utkastets § 14-3, mens det finnes egne kompetanseregler for enkelte tvangstiltak.

Oslo politidistrikt forstår utkastets § 14-3 (2) slik at påtalemyndighetens beslutninger i hastetilfeller skal bringes inn for retten for etterfølgende kontroll uavhengig av hvilket tvangstiltak det er tale om.

Kripas merker seg at begjæring til retten om hemmelig ransaking (utkastet § 18-5) og etterfølgende utsatt underretning (utkastet § 14-10) ikke foreslås å kreve myndighet på politimesternivå, jf. § 14-3 første ledd tredje punktum. Tilsvarende gjelder hastekompetansen for hemmelig ransaking og etterfølgende utsatt underretning, jf. utkastet § 14-3 annet ledd jf. første ledd tredje punktum. Dette representerer en endring fra gjeldende rett, uten at det synes å fremgå av motivene at en slik endring har vært tilsiktet.

Kripas merker seg videre at beslutningsmyndighet for spaning (utkastet § 21-1) er tillagt politimester. Det fremstår som inkonsekvent og lite gjennomtenkt at et inngripende tvangstiltak som husransaking kan besluttes av politiadvokat, mens passiv observasjon i det offentlige rom krever beslutning på politimesternivå. Etter *Kripas'* oppfatning bør de nåværende beslutningsnivåene videreføres uendret.

Utkastet § 14-3 annet ledd annet punktum fremstår, etter *Kripas'* oppfatning, som uklar. Bestemmelsen synes å innebære et krav om obligatorisk rettslig etterkontroll for samtlige tvangstiltak besluttet av påtalemyndigheten. Det fremgår imidlertid av motivene at slik etterkontroll utelukkende er tiltenkt *hemmelige* tvangstiltak.¹⁵² Denne uklarheten bør, etter *Kripas'* oppfatning, rettes opp ved en tydeligere utforming av lovteksten.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er enig med *Øst politidistrikt* i at beslutningskompetansen og reglene om rett og plikt til rettslig kontroll bør reguleres spesielt for hvert enkelt tvangstiltak. Med utkastets løsning må en innom en rekke bestemmelser for å fastslå rett beslutningsmyndighet. Selv om det vil bli noen gjentakelser ved å gjenta beslutningskompetansen for de enkelte tvangstiltak, vil loven innenfor dette viktige temaet bli langt mer brukervennlig, både for profesjonelle brukere, men særlig for

¹⁵² NOU 2016: 24 side 314 høyre spalte

publikum. Det vises i denne sammenheng til innspill fra Vest, Sør-Øst, Agder og Oslo politidistrikter sammenfattet over.

Direktoratet slutter seg til utvalgets forslag om å gi påtalemyndigheten hastekompetanse for alle tvangstiltak, jf. utkastets 14-3 (2) første punktum.

Av annet ledd annet punktum fremgår at spørsmål om å opprettholde tvangstiltak snarest mulig skal bringes inn for retten. Politidirektoratet er enig med Kripos og Øst politidistrikt i at bestemmelsens rekkevidde hva gjelder hvilke tiltak som straks skal "opprettholdes" fremstår som uklar. Det vises til at bestemmelsens første punktum sammenholdt med annet punktum kan gi inntrykk av at all bruk av påtalemyndighetens hastekompetanse skal opprettholdes av retten. Dette er også Oslo politidistrikts oppfatning, slik den kommer til uttrykk i distriktets høringsinnspill¹⁵³. En slik forståelse vil innebære at også påtalemyndighetens beslutninger om kroppslige undersøkelser og beslutninger om ransaking vil være gjenstand for domstolsprøving. En slik løsning fremstår som meget ressurskrevende, både for påtalemyndigheten og domstolene, og vil innebære en markant endring av gjeldende rettstilstand. Samtidig vil tvangstiltaket i slike tilfeller i det all vesentlige være avsluttet før saken når domstolene, slik at den rettslige interessen i å få prøvet tiltaket vil være begrenset. Utvalgets uttalelser i utredningen pkt. 14.3.5 om beslutningsmyndighet tyder imidlertid på at bestemmelsens anvendelsesområde er ment å gjelde de hemmelige tvangstiltakene. Det vises her til at utvalget blant annet uttaler at "utvalget foreslår en generell regulering av rettens kontroll med alle "hemmelige" tvangstiltak (...) For "åpent" utleveringspålegg foreslås derimot ikke obligatorisk domstolskontroll ved bruk av hastekompetanse". Politidirektoratet er således enig i den forståelsen av bestemmelsen som legges til grunn i Kripos sitt høringssvar, og at rettens kompetanse er begrenset til å prøve de hemmelige tvangstiltakene. Slik Politidirektoratet ser det er det nødvendig med en nærmere presisering av bestemmelsens anvendelsesområde i lovteksten.

Politidirektoratet vil som Kripos påpeke at hemmelig ransaking ikke er listet opp blant de tvangstiltak som krever "politimesterbeslutning", i motsetning til det som følger av gjeldende rett. Derimot er slik beslutning nødvendig for spaning, som i det all vesentlige må anses som et mindre inngripende tiltak enn hemmelig ransaking. Politidirektoratet er enig med Kripos i at dagens beslutningsnivåer bør videreføres uendret.

En vil samtidig påpeke at utkastets § 21-6 første ledd lett kan misforstås da det fremgår av bestemmelsen at "[p]åtalemyndigheten kan beslutte tiltak etter dette kapitlet unntatt etter § 21-3 om skjult kameraovervåking". I de spesielle merknadene¹⁵⁴ til bestemmelsen fremgår det imidlertid at krav til internt beslutningsnivå følger av utkastet § 14-3 (1) ledd annet punktum, slik at tiltakene i kapittel 21 i utgangspunktet må besluttes på politimesternivå. Etter Politidirektoratets oppfatning bør kompetansereglene i § 21-6 første ledd utformes slik at de ikke skaper tvil om hvem som besitter beslutningskompetansen. Slik Politidirektoratet ser det, er dette et godt eksempel på behovet for at kompetansereglene knyttes til det enkelte tvangstiltak.

Utkastets § 14-3 (2) ledd tredje punktum, som setter en 24 timers frist for rettslig prøvelse av flere typer tvangstiltak, ser ikke ut til å ta høyde for tilfeller der fristen utløper utenom rettens ordinære åpningstid, slik gjeldende straffeprosesslov § 216 d første ledd gjør. Politidirektoratet er av den oppfatning at gjeldende rett her bør videreføres.

¹⁵³ Oslo politidistrikts høringsinnspill på side 50

¹⁵⁴ NOU 2016: 24 side 620 venstre spalte

Om § 14-3 (3) – beslutningsmyndighet for tjenestepersoner i politiet som ikke tilhører påtalemyndigheten

Utvalgets forslag

Polititjenestepersoners kompetanse i hastetilfeller reguleres i utkastets § 14-3 (3), og må ses i sammenheng med enkeltreguleringer i del 3 i utkastet som særskilt regulerer tjenestemennenes beslutningskompetanse for visse tvangsmidler.

Når polititjenestepersoner anvender hastekompetanse, skal det i alle tilfeller straks foretas en legalitetskontroll av påtalemyndigheten.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt støtter at polititjenestepersoner kun kan benytte tvangstiltak i hastetilfeller, og viser i denne sammenheng til at kommunikasjonsteknologien gjør det mulig å opprette forbindelse med en påtalejurist hurtig.

Sør-Øst politidistrikt mener det må fremgå klarere at påtalemyndigheten har primærkompetansen i hastetilfeller, og viser til at ordlyden i vilkåret for å anvende hastekompetanse er lik for påtalemyndigheten og politiets tjenestepersoner uten påtalemyndighet.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet vil innledningsvis påpeke at utvalgets forslag innebærer en innsnevring av polititjenestepersoners beslutningskompetanse til selv å beslutte ransaking, beslag samt undersøkelser av ting.

Hva gjelder ransaking, innebærer utvalgets forslag at polititjenestepersoners kompetanse til å beslutte ransaking begrenses til tilfeller der "formålet med tiltaket ellers vil kunne forspilles". Til dels medfører dette en utvidelse i forhold til gjeldende rett og de tilfeller som er regulert i gjeldende straffeprosesslov § 198 første ledd nr. 3. På den annen side vil man ikke lenger kunne ransake der mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor, jf. straffeprosessloven § 198 første ledd nr. 2.

Der polititjenestepersoner har kontroll på gjerningsmannen vil vilkårene for bruk av hastekompetansen i mange tilfeller ikke være oppfylt, slik at forhåndsgodkjenning av påtalemyndigheten vil være påkrevd. Politidirektoratet stiller spørsmål ved om det er behov for å fjerne den beslutningskompetansen som i dag følger av straffeprosessloven § 198 første ledd nr. 2. Treffes gjerningsmannen på fersk gjerning eller ferske spor, må det anses som lite betenkelig at polititjenestepersonen selv kan beslutte ransaking. Forslaget vil ha den konsekvens at polititjenestepersonene ikke selv kan beslutte å undersøke gjerningsmannens sekk eller lommer der de har observert et narkotikasalv, og det samme vil i mange tilfeller gjelde der politiet tar en "innbruddstyv" på fersk gjerning. Direktoratet er av den oppfatning at gjeldende straffeprosesslov § 198 første ledd nr. 2, bør videreføres. Dette må i alle fall gjelde de tilfeller der gjerningsmannen treffes på fersk gjerning. En foreslår videre at den kompetansen som følger av straffeprosessloven § 198 første ledd nr. 1 videreføres hva gjelder bygninger eller sted som er tilgjengelig for enhver, jf. utkastet § 18-4 (1).

Utvalget har videre foreslått å avgrense polititjenestepersonenes kompetanse til å beslutte beslag til tilfeller der det foreligger fare for at formålet ellers vil forspilles, jf. utkastets § 14-3 (3), samt i tilfeller som beskrevet i utkastets § 19-1 (3), som gjelder beslagsadgangen for enhver. Direktoratet slutter seg ikke til utvalgets forslag på dette punkt, og direktoratet viser i denne sammenheng til det som er anført i merknadene til utkastet kapittel 19.

Politidirektoratet vil vise til at polititjenestepersoner gjennomgår en treårig bachelorutdanning. De vurderinger som må gjøres i de tilfeller hvor Politidirektoratet foreslår å videreføre gjeldende rett hva gjelder beslutningskompetanse, er polititjenestepersonene godt skikket til å foreta.

Politidirektoratet støtter Sør-Øst politidistrikt sitt forslag om at det bør gjøres noe klarere at påtalemyndigheten har primærkompetansen i hastetilfeller.

Om 14-3 (3) – legalitetskontroll ved polititjenestepersoners bruk av hastekompetanse

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at påtalemyndigheten straks skal foreta en legalitetskontroll der polititjenestemenn har benyttet sin hastekompetanse.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt mener at andre enn påtalejuristen skal opptre som kontrollorgan, og mener dette med fordel bør legges til en annen ekstern aktør.

Politidirektoratets vurdering

Etter gjeldende rett foretar påtalemyndigheten en generell legalitetskontroll av straffesaksbehandlingen. I de tilfeller polititjenestepersoner har besluttet anvendelse av tvangstiltak og det er behov for å opprettholde disse, forelegges disse for påtalemyndigheten for vurdering og eventuell opprettholdelse, se straffeprosessloven § 179 (pågrepelse) og § 206 annet ledd (beslag). I de tilfeller eksempelvis en polititjenesteperson har besluttet pågrepelse i medhold av straffeprosessloven § 176 første ledd eller ransaking i medhold av straffeprosessloven § 198 første ledd og det ikke er tale om å opprettholde tvangstiltaket, foretas det i dag ingen konkret vurdering eller legalitetskontroll av tvangstiltaket. Det innebærer at i mange tilfeller gjennomføres oppdraget uten påtalemyndighetens involvering og kontroll av tiltaket.

Politidirektoratet har ingen bemerkninger til at de tiltak som er besluttet av polititjenesteperson etter særskilt kompetanse i medhold av den enkelte bestemmelse eller ved bruk av hastekompetansen, må forelegges påtalemyndigheten for en vurdering av om tiltaket skal opprettholdes/videreføres.

Utvalgets forslag innebærer imidlertid en generell legalitetskontroll i alle tilfeller der polititjenestepersoner benytter sin hastekompetanse i medhold av § 14-3 (3). Forslaget må ses i lys av utvalgets øvrige forslag om å innskrenke polititjenestepersoners beslutningskompetanse, slik at lovforslaget legger opp til en nokså vidtgående legalitetskontroll av polititjenestepersoners beslutninger utover det som følger av gjeldende rett. Forslaget vil kunne ha en oppdragende effekt, være nyttig i læringsøyemed og vil kunne bidra til økt rettsikkerhet.

Politidirektoratet gir likevel ikke sin tilslutning til forslaget.

Politidirektoratet kan ikke se at det er behov for å foreta legalitetskontroll i den utstrekning som foreslås av utvalget. Forslaget vil være ressurskrevende for både påtalemyndigheten og polititjenestepersoner.

På hvilken måte legalitetskontrollen tenkes gjennomført er ikke nærmere drøftet. Et alternativ er at tjenestemennene etter at oppdraget er avsluttet tar kontakt med påtalejurist og redegjør for oppdraget og at påtalejuristen i denne sammenheng kontrollerer tiltaket. Med denne løsning vil anmeldelse og øvrige rapporter nedtegnes i ettertid. En slik løsning er imidlertid neppe å foretrekke av notoritetshensyn, og gode

grunner taler for at kontrollen foretas på bakgrunn av det skriftlige materialet. At det må foreligge skriftlighet forut for legalitetskontrollen vil også medføre at gjengivelse av hendelser nedtegnes så tidlig som mulig, noe som vil være heldig for presisjonsnivået.

Hva utvalget legger i at tiltaket "straks" skal kontrolleres er uklart. Ordlyden legger opp til en nokså umiddelbar kontroll. Legger man opp til en løsning hvor kontrollen baseres på det skriftlige materialet, vil dette innebære at patruljene i noen utstrekning må prioritere rapportskrivning foran andre tjenesteoppdrag.

Selv om utvalgets forslag også har sine fordeler, er direktoratet av den oppfatning at en ny straffeprosesslov ikke bør legge opp til en legalitetskontroll som strekker seg utover det som følger av gjeldende rett.

Om 14-3 (3) tredje til femte punktum – politimester og visepolitimesters kompetanse

Utvalgets forslag

Etter utkastets § 14 (3) tredje punktum skal politimester eller visepolitimester beslutte tiltak etter lovens kapittel 20 om inngrep i kommunikasjon og kapittel 21 om observerende, kontrollerende og påvirkende tiltak. Også begjæring til retten om slike tiltak skal fremsettes av de nevnte. Ved politimesterens fravær kan den faste stedfortreder treffe avgjørelsen, eller det kan etter femte punktum foretas delegasjon av denne kompetansen.

Politidirektoratets vurdering

Etter politireformen leder politimesteren store politidistrikter. Politimesteren og visepolitimesteren skal i hovedsak forestå ledelse på et strategisk nivå. Selv om politimesteren er øverste leder for påtalemyndigheten i sitt distrikt, vil Politidirektoratet påpeke at politimesteren ikke vil ha mulighet til å følge opp enkeltsaker utenom i særskilte tilfeller som krever lederoppmerksomhet. Dette vil innebære at delegasjonshjemmelen i praksis blir hovedregelen. Etter Politidirektoratets oppfatning bør lovteksten gjenspeile dette.

Det vises for øvrig til at politimesteren i forslaget er tillagt beslutningskompetanse for svært ulike tvangstiltak hvor graden av inngrep overfor den tiltaket gjelder, varierer sterkt. Det vises her for øvrig til Politidirektoratets merknader i punkt 14.10.

Særlig om biometrisk autentisering – § 14-6 (2)

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en regel som gjør det mulig å foreta biometrisk autentisering. Den 1. juli 2017 ble en tilsvarende regel inntatt i gjeldende straffeprosesslov § 199a.

Mottatte innspill

Vest politidistrikt savner en mer grundig og prinsipiell drøfting av om bestemmelsen i et framtidrettet perspektiv kan komme i spenningsforhold til selvinkrimineringsvernet, og hvordan bestemmelsen skal forstås og anvendes dersom autentiseringen kreves fra noen som er fritatt for vitneplikt, eller som ellers er underlagt reglene om bevisforbud, jf. at pålegget retter seg mot "enhver".

Agder politidistrikt mener utkastets § 14-6 (2) også må omfatte identifisering av mistenkte. Distriktet viser til at det arbeides med teknologi som vil gjøre det mulig for en

patrolje på stedet å avklare vedkommende mistenktes identitet ved bruk av fingeravtrykk.

Politidirektoratets vurdering

I en viss utstrekning deler Politidirektoratet de betenkeligheter Vest politidistrikt fremmer, og mener det hadde vært fordelaktig om forarbeidene hadde gått nærmere inn i disse.

Hva gjelder innspillet fra Agder politidistrikt om å innta muligheten til å bruke biometri-teknologi for å identifisere en mistenkt, mener Politidirektoratet at dette bør innarbeides i utkastets § 17-1 (3).

Underretning om tvangstiltak. Utsatt eller unnlatt underretning – § 14-10

Generelt

Utvalgets forslag

Utkastets § 14-10 regulerer underretning om tvangstiltak, herunder utsatt underretning. Bestemmelsen samler og harmoniserer de ulike bestemmelsene som i dag finnes i straffeprosessloven. Etter forslaget vil underretningsplikten også gjelde observerende, kontrollerende og påvirkende tiltak som foreslås lovregulert i kapittel 21. Forslaget viderefører imidlertid ikke påtalemyndighetens kompetanse til å beslutte utsatt underretning for beslag og utleveringspålegg.

Politidirektoratets vurdering

Utkastets § 14-10 drøftes ikke i utredningen. Dette henger formodentlig sammen med at bestemmelsen i all hovedsak viderefører gjeldende rett og at underretningsreglene ble grundig vurdert i Prop. 68 L (2015-2016). Politidirektoratet vil imidlertid bemerke at utvalget burde fulgt opp enkelte av de problemstillingene som ble reist i Prop. 68 L (2015-2016), og som Politidirektoratet vil trekke frem i det følgende. Videre ville det vært naturlig å grunngi hvorfor ikke påtalemyndighetens kompetanse til å beslutte utsatt underretning er foreslått videreført.

Politidirektoratet støtter en harmonisering av underretningsreguleringen. Det vises imidlertid til merknadene under.

Underretning - utgangspunktet – § 14-10 (1)

Utvalgets forslag

Den tvangstiltaket rettes mot, skal underrettes ved iverksettelsen.

Mottatte innspill

Verken særorgan eller politidistrikter har noen merknader til bestemmelsens første ledd.

Politidirektoratets vurdering

Fra Politidirektoratets side legges til grunn at første ledd viderefører gjeldende rett og i realiteten innebærer at den som pågripes, er gjenstand for ransaking, beslag eller

kroppslig undersøkelse¹⁵⁵ skal underrettes om det faktiske og rettslige grunnlaget for tvangstiltaket, samt mulighet for eventuell rettslig prøving av dette. Politidirektoratet mener bestemmelsens rekkevidde kort bør bemerkes i senere forarbeider.

Politidirektoratet vil stille spørsmål ved om det ved alle typer skjult kameraovervåkning skal gis underretning, slik ordlyden antyder. Utkastets kapittel 21 omfatter ingen unntaksbestemmelse slik som utkastets § 18-4 (3) om ransaking av offentlige tilgjengelige steder. Dette kan tyde på at underretning skal gis. Imidlertid fremgår det av punkt 14.10.5 at utvalget i det alt vesentlige viderefører gjeldende rett. Politidirektoratet legger derfor til grunn at det kun er underretningsplikt ved kameraovervåkning av privat sted etter utkastets § 21-3 (2), jf. straffeprosessloven § 202a siste ledd annet punktum, Prop. 68 L (2015-2016) punkt 12.10, og for så vidt ordlyden "[d]en et tvangstiltak er rettet mot" i utkastets § 14-10 (1). Dette bør fremgå klart i de senere forarbeidene for å unngå usikkerhet, selv om det i praksis vil være umulig å underrette et antall uidentifiserte personer som har beveget seg over et offentlig sted hvor det er foretatt skjult kameraovervåkning.

Etter gjeldende straffeprosesslov § 202b er det ingen underretningsplikt ved såkalt teknisk sporing. Det legges til grunn at forslaget innebærer endring av gjeldende rett på dette punktet, jf. at observerende, kontrollerende og påvirkende tiltak skal utløse underretningsplikt og uttalelser i utredningen punkt 14.10.4, som likestiller teknisk sporing med spaning. Imidlertid kunne dette med fordel vært eksplisitt nevnt i utredningen og bør bemerkes klart i senere forarbeider.

Underretning – tidspunktet for underretning – § 14-10 (1)

Utvalgets forslag

Underretning skal gis når tiltaket er avsluttet. Underretning ikke skal gis om pågående hemmelige tvangstiltak mv.

Mottatte innspill

Både Oslo politidistrikt¹⁵⁶ og Kripos¹⁵⁷ problematiserer hvordan ordlyden "avsluttet" skal forstås. Ordlyden kan forstås på flere måter:

1. Når det konkrete tiltaket rettet mot et *spesifikt* anlegg, system, gjenstand eller sted er avsluttet.
2. Når *typen tiltak* mot en mistenkt er avsluttet.
3. Når den *samlede bruken av tiltak* er avsluttet *mot samme mistenkt*.
4. Når den *samlede bruken av tiltak* er avsluttet *mot alle mistenkte i samme sak*.

Både Oslo politidistrikt og Kripos bemerker at det i en skjult etterforskning gjerne benyttes flere ulike skjulte metoder overfor flere typer system, anlegg og steder. Praktiske hensyn taler derfor mot å legge til grunn alternativ 1 som rett forståelse av ordlyden "avsluttet". Ordlyden "tiltaket er avsluttet" i utkastets § 14-10 (2) annet punktum trekker i retning av at utvalget går inn for alternativ 2.

Med alternativ 2 vil man imidlertid fortsatt stå overfor den utfordring at man anvender flere ulike tiltak samtidig overfor samme mistenkte. Hvis underretningsplikten inntreffer på dette tidspunktet, vil politi og påtalemyndighet måtte fremme begjæring om utsatt underretning. I en pågående skjult etterforskning kan domstolen vanskelig tenkes å

¹⁵⁵ Utkastets § 14-10 (1) synes å videreføre straffeprosessloven §§ 175 første ledd annet og tredje punktum om pågrepelse, 200 første ledd om ransaking, 205 første ledd annet og tredje punktum om beslag og 157 fjerde ledd annet og tredje punktum om kroppslig undersøkelse.

¹⁵⁶ Oslo politidistrikts høringsinnspill side 33

¹⁵⁷ Kripos' høringsinnspill side 42

komme til noe annet resultat enn at underretningen må utsettes fordi en slik underretning vil være til vesentlig skade for etterforskningen i saken. Som det fremgår, legger Oslo politidistrikt til grunn alternativ 3 i sin forståelse av gjeldende rett. Alternativ 3 innebærer at det gjerne må fremsettes flere begjæringer om utsatt underretning, alt avhengig av antallet mistenkte som er involvert i saken. I større saker kan omfanget på slike begjæringer blir betydelig, noe som vil være arbeidskrevende både for politi, påtalemyndighet og domstolene.

Både Kripes og Oslo politidistrikt mener alternativ 4 vil være den mest fornuftige forståelse av bestemmelsen. Det vises til at det først er på dette tidspunktet domstolen reelt kan vurdere om det skal foretas underretning. Kripes viser til at den særskilte advokaten som oppnevnes etter straffeprosessloven § 100a vil ivareta mistenktes rettigheter.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet vil innledningsvis bemerke at problemstillingen ikke er ny. Både Oslo politidistrikt¹⁵⁸ og Kripes¹⁵⁹ har tidligere tatt opp problemstillingen, og Politidirektoratet har støttet Oslo politidistrikt og Kripes i deres ønske om en avklaring¹⁶⁰. Når regelverket nå skal harmoniseres og gjennomgå en total revisjon, mener Politidirektoratet det bør finnes en avklaring på denne praktiske problemstillingen.

Politidirektoratet er enig i de vurderinger og hensyn Kripes og Oslo politidistrikt trekker frem. De mest inngripende tvangstiltakene hvor det er aktuelt med utsatt underretning, besluttet eller vurderes i etterkant av retten, jf. utkastets §§ 14-3 (1) og (2). På dette tidspunktet vil mistenkte representeres av en særskilt advokat etter utkastets § 3-25. Spørsmålet er om det vil redusere mistenktes rettssikkerhet i nevneverdig grad at underretning skal gis når samtlige skjulte tvangsmidler avsluttes i saken. Som påpekt av Kripes er det vanskelig å se for seg at retten ikke vil beslutte utsatt underretning så lenge det pågår en skjult etterforskning. En rettslig avgjørelse om underretning vil i realiteten innebære at etterforskningen ikke lenger er skjult. Rettens behandling av begjæring om utsatt underretning kan derfor ikke sies å medføre en reelt økt rettssikkerhet for mistenkte.

Som Oslo politidistrikt¹⁶¹ vil Politidirektoratet vise til behovet for harmonisering i regelverket. Av hensyn til etterforskningen kan dokumenter klausuleres for den mistenkte, mens det samtidig i utgangspunktet skal gis underretning om at skjulte tvangsmidler er brukt. Det vises videre til Politidirektoratets forslag om at gjeldende rett videreføres ved at opplysninger om skjulte tvangsmidler ikke gjøres til innsyn for gjenstand så lenge man er i en skjult fase av etterforskningen. Dette taler for at underretning utsettes til samtlige tiltak i samme sak er avsluttet.

Politidirektoratet mener at en endring i ordlyden fra "tiltaket er avsluttet" til "alle tiltakene i samme sak er avsluttet" vil gi en bedre og mer hensiktsmessig regel. Det vil innebære at påtalemyndigheten kan fremme en felles begjæring om fortsatt utsatt underretning, slik det ble lagt opp til i Prop. 68 L (2015-2016) punkt 6.10.5.3 nederst på side 76, hvilket vil redusere arbeidsbyrden for aktørene og trolig gi både den særskilte advokaten og retten et bedre utgangspunkt for å vurdere utsatt underretning. Politidirektoratet vil vise til at det etter forslaget også skal gis underretning for flere skjulte metoder enn etter gjeldende rett (spaning, infiltrasjon og påvirkning av hendelsesforløp), som vil øke arbeidsbelastningen ytterligere om forslaget blir vedtatt.

¹⁵⁸ Se Prop. 68 L (2015-2016) punkt 6.10.2.3 side 71 og punkt 6.10.2.4 side 73

¹⁵⁹ Se Prop. 68 L (2015-2016) punkt 6.10.5.3

¹⁶⁰ Se eksempelvis Prop. 68 L (2015-2016) punkt 6.10.2.1 side 72

¹⁶¹ Oslo politidistrikts høringsinnspill side 19

Oslo politidistrikt¹⁶² har alternativt foreslått at fristen på 14 dager for å begjære utsatt underretning etter utkastets § 14-10 (3) annet punktum gjøres lengre. Slik Politidirektoratet vurderer det, vil ikke dette avhjelpe situasjonen, om ikke fristen gjøres betydelig lengre. Politiet vil fortsatt måtte fremme en rekke begjæringer om utsatt underretning, og man vil fortsatt stå overfor en uklarhet i lovgivningen som ikke er holdbar.

Underretning – påtalemyndighetens kompetanse til å beslutte utsatt underretning – § 14-10 (3)

Utvalgets forslag

Ved lovendring 17. juni 2016 fikk påtalemyndigheten kompetanse til å beslutte utsatt underretning for inntil 8 uker hva gjelder beslag etter straffeprosessloven § 208a (som påtalemyndigheten har primærkompetanse til, jf. straffeprosessloven § 205 første ledd første punktum), utleveringspålegg etter straffeprosessloven § 210a og utleveringspålegg med virkning fremover i tid etter straffeprosessloven § 210c. I forarbeidene¹⁶³ ble det vist til behovet for å forenkle prosessen knyttet til utsatt underretning i saker om beslag og utleveringspålegg. Lovforslaget viderefører ikke dette, idet utkastets § 14-3 (1) legger primærkompetansen til retten. Etter utkastets § 14-3 (2) har påtalemyndigheten hastekompetanse, men dog slik at retten skal foreta en etterfølgende kontroll av det besluttede tiltaket. Utvalget foretar ingen nærmere drøftelse¹⁶⁴ av behovet for å reversere den nylige lovendringen.

Mottatte innspill

*Kripas*¹⁶⁵ og *Oslo politidistrikt*¹⁶⁶ peker på at utvalget ikke har foretatt noen vurdering av behovet for å reversere en nylig lovendring. De viser videre til ressursbruken slike underretninger medfører, og mener gjeldende rett bør videreføres på dette punkt.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter *Kripas* og *Oslo politidistrikt* i deres vurderinger, og mener gjeldende rett må videreføres slik at det ikke skal foretas noen etterfølgende rettslig kontroll i disse tilfellene. Dette bør innarbeides i utkastets § 14-3 eller § 14-10.

Underretning – unnlattelse av underretning – § 14-10 (4)

Utvalgets forslag

Etter utkastets § 14-10 (4) kan underretning unnlates helt. Bestemmelsen skal slik Politidirektoratet oppfatter det gjelde alle skjulte tvangstiltak.

Mottatte innspill

*Oslo politidistrikt*¹⁶⁷ påpeker at ordlyden i utkastets § 14-10 (4) annet punktum tilsier at underretning kan utelates både ved henleggelse og når tiltale tas ut. *Oslo politidistrikt* påpeker at dette vil harmonere med utkastets § 6-8 om unntak fra innsynsrett i opplysninger som ikke påberopes som bevis i saken, eller som er fremlagt som grunnlag for bruk av hemmelige tvangstiltak, og etterlyser at dette klargjøres i forarbeidene.

¹⁶² Oslo politidistrikts høringsinnspill side 19

¹⁶³ Prop. 68 L (2015-2016) punkt 6.10.5.3 side 76

¹⁶⁴ Se NOU 2016: 24 punkt 14.3.5

¹⁶⁵ *Kripas*' høringsuttalelse side 43

¹⁶⁶ Oslo politidistrikts høringsinnspill side 34

¹⁶⁷ Oslo politidistrikts høringsinnspill side 34

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er enig med Oslo politidistrikt i at det er behov for klargjøring av rekkevidden av utkastets § 14-10 (4) annet punktum. Det vises til det praktiske behovet som påpekes av Oslo politidistrikt, samt at det er nødvendig med en harmonisering av regelverket opp mot innsynsretten i utkastets § 6-8.

Underretning – etter begjæring – § 20-8

Utvalgets forslag

Utkastets § 20-8 gir enhver anledning til å begjære underretning om det har vært iverksatt kommunikasjonskontroll mot vedkommende. Forslaget viderefører straffeprosessloven § 216j sjettede ledd.

Mottatte innspill

*Kripos*¹⁶⁸ viser til at det foreslåtte regelverk, som i dag, vil gi mistenkte mulighet for underretning i to spor, både etter utkastets § 14-10 (4) og § 20-8. Kripos mener at dette "doble underretningsløpet" er lite drøftet både i Prop. 68 L (2015-2016) og i NOU 2016: 24.

*Oslo politidistrikt*¹⁶⁹ mener at den foreslåtte regelen ikke har noen reell betydning når den som har vært undergitt kontroll skal underrettes når tiltaket er avsluttet i medhold av utkastets § 14-10.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er enig med Kripos i at det "doble underretningsløpet" er lite drøftet i forarbeidene, men antar at regelverket er slik utformet for å være i overensstemmelse med de folkerettslige forpliktelser¹⁷⁰. Imidlertid mener Politidirektoratet at reguleringen her bør underkastes ytterligere behandling i de senere forarbeider. Det vises til at det etter utkastets § 20-8 (3) kan unnlates underretning på samme vilkår som i § 14-10 (4). Det antas at retten regelmessig vil komme til samme resultat ved begjæring fra den kommunikasjonskontrollen angår etter utkastets § 20-8 som når påtalemyndigheten fremmer slik begjæring etter utkastets § 14-10.

14.4 Meldeplikt, pågripelse og fengsling mv.

14.4.1 Oppbygningen av utkastet kapittel 15 og betydningen av minsteinngrepsprinsippet

Utvalgets forslag

Utkastet § 15-1 (1) regulerer ulike inngrep i bevegelsesfriheten der det foreligger unndragelsesfare. De samme inngrep kan benyttes ved bevisforspillelses- og gjentakelsesfare, jf. utkastets § 15-2 (1) og § 15-5 (1). Inngrepene er opplistet slik at de mindre alvorlige inngrepene kommer først.

Mottatte innspill

Vest politidistrikt støtter den oppbygningen utvalget har gjort. Distriktet mener en slik opplisting "etter alvorlighetsgrad (...)" er en viktig strukturering og understrekning av den

¹⁶⁸ Kripos' høringsinnspill side 42 nederst

¹⁶⁹ Oslo politidistrikts høringsinnspill side 55

¹⁷⁰ Se Prop. 68 L (2015-2016) punkt 6.10.6.1 nederst på side 81 og merknad til straffeprosessloven § 216j på side 284

forholdsmessighetstankegang som all bruk av tvangstiltak må bygge på. Måten forslaget regulerer dette på, synes treffende, og antas å ville medføre en økt bevisstgjøring ved bruk av tvangstiltak – slik at mindre alvorlige tiltak vurderes og benyttes der dette fremstår hensiktsmessig og tilstrekkelig."

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet anser strukturen av bestemmelsen som hensiktsmessig og informativ, og slutter seg for øvrig til Vest politidistrikts uttalelse.

Generelt om tiltak i medhold av § 15-1 (1) bokstav a-f - generelt

Utvalgets forslag

Tiltakene angitt i § 15-1 (1) kan anvendes når det foreligger unndragelses-, bevisforspillelse- eller gjentakelsesfare, jf. utkastets § 15-2 (1) og § 15-5 (1).

Da det er tilstrekkelig at mistanken gjelder et straffbart forhold for at tvangstiltakene i § 15-1 (1) kan komme til anvendelse, innebærer forslaget i utgangspunktet en utvidet adgang til å beslutte tvangstiltak som beskrevet i bokstav a til f sammenliknet med gjeldende rett

I punkt 14.3.3.3 bemerker utvalget, under drøftelsen av kriminalitetskravet for bruk av tvangsmidler, at selv om forslaget vil medføre en viss utvidelse av området for enkelte tvangstiltak, vil dette likevel medføre begrensede realitetsendringer, ikke minst når forholdsmessighetskravet tas i betraktning.

Utvalget uttaler videre at det bør være "en vid adgang til å avtale eller fastsette tiltak som kan begrense behovet for pågrepelse og fengsling" og at "det vanskelig lar seg gjøre å gi en presis angivelse i loven av hvilke forbud og plikter som kan være aktuelle". I denne sammenheng fremgår det av ordlyden i § 15-1 (1) bokstav c og d at det også kan gis "andre passende pålegg".

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter forslaget, men ser det som en fordel at det endrede kriminalitetskravet kommenteres og drøftes noe mer utfyllende enn i utvalgets utredning og da spesielt opp mot spørsmålet om pågrepelse, som er et tvangstiltak som benyttes mye.

Hva gjelder muligheten for å fastsette andre tiltak for å begrense behovet for pågrepelse og fengsling, vil Politidirektoratet påpeke behovet for ytterligere avklaring og eventuelt retningslinjer for hvilke tiltak som kan tenkes iverksatt. Det vises til at man er i kjerneområdet for legalitetsprinsippet, og en slik avklaring er nødvendig for å unngå usikkerhet.

For øvrig vil Politidirektoratet her vise til innspill fra Innlandet politidistrikt¹⁷¹, hvor det tas til orde for å flytte politilovens § 8 første ledd nr. 4 til straffeprosessloven, da det er tale om en regel som ivaretar et straffeprosessuelt formål (innbringelse av personer som treffes på eller ved et sted der det antas å være begått en forbrytelse umiddelbart forut).

14.4.2 Kausjon

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at kausjonsinstituttet videreføres, men med den forandring at beslutningskompetansen overføres til påtalemyndigheten.

¹⁷¹ Innlandet politidistrikts høringsinnspill på side 14

Mottatte innspill

Temaet er i liten grad behandlet i distriktenes hørings svar. *Vest politidistrikt* stiller seg positiv til forslaget. *Oslo politidistrikt* anfører at kausjonsinstituttet i praksis ikke er i bruk og at de beste grunner taler for at kausjonsinstituttet ikke videreføres.

Politidirektoratet sin vurdering:

Politidirektoratet er enige i utvalgets forslag om å videreføre kausjonsinstituttet og den begrunnelse som er gitt for forslaget. En er videre positive til at beslutningskompetansen overføres påtalemyndigheten med en mulighet for rettslig prøving.

14.4.3 Elektronisk kontroll

Utvalgets forslag

Utvalget har foreslått å innføre elektronisk kontroll som eget tiltak ved pålegg som beskrevet i § 15-1 (1) bokstav c og d, jf. utkastets § 15-1 (1) i.f. Utvalget går inn for en tilsvarende ordning som ble vedtatt ved lov av 24. mai 2013 nr. 19.

Mottatte innspill

Vest, Øst, Nordland og Innlandet politidistrikter stiller seg positive til forslaget om å innføre elektronisk kontroll. *Øst politidistrikt* mener at elektronisk kontroll er et svært egnet varetektssurrogat, noe som vil kunne redusere behovet for fengsling betydelig i saker med gjentagelsesfare, for eksempel i saker om brudd på besøksforbud. *Nordland politidistrikt* fremhever at elektronisk kontroll neppe er aktuelt i andre tilfeller enn gjentakelsestilfellene, og videre at dette forutsetter at Kriminalomsorgen har tilstrekkelig ressurser til å følge opp de som er underkastet slik kontroll.

Oslo politidistrikt legger imidlertid i sin høringsuttalelse til grunn at elektronisk kontroll vanskelig kan erstatte fengsling uansett grunn.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er positive til utvalgets forslag om å innføre elektronisk kontroll i kombinasjon med tiltak som beskrevet i utkastets § 15-1 (1) bokstav c og d. Som påpekt av utvalget, må det foretas en vurdering av om formålet med inngrepet i tilstrekkelig grad kan ivaretas, hvilket vil begrense tiltakets anvendelsesområde. På den annen side kan det tenkes at tiltaket i noen situasjoner hvor det foreligger unndragelsesfare, eller fare for nye straffbare handlinger vil være formålstjenlig. Som et mindre inngripende tiltak enn varetektsfengsling bør da elektronisk kontroll kunne benyttes. En forutsetning for bruk av elektronisk kontroll må i alle tilfeller være at samfunnets behov for beskyttelse er ivaretatt, samt at bruken av tiltaket er i samsvar med den alminnelige rettsoppfatning.

Politidirektoratet vil imidlertid påpeke at man ikke uten videre bør bygge på de teknologiske løsninger som lå til grunn da lovforslaget sist ble behandlet, og at det er behov for en nærmere utredning om hvilke teknologiske løsninger som kan være aktuelle. Blant annet bør det ses nærmere på ulike kontrollfunksjoner, som for eksempel muligheten for at den mistenkte gjennom elektronisk kontroll kan få begrensede soner å oppholde seg i.

14.4.5 Varetektsfengsling

Innledende merknader

Utvalgets forslag

Utvalget synes å legge til grunn at varetektsinstituttet benyttes i for stor utstrekning. Det vises til at antallet varetektsfengslinger over tid har vært økende, at "varetektsfengsling står i et spenningsforhold til den verdivurdering som ligger til grunn for både grunnlovsforbudet mot straff uten dom og det strafferettslige beviskrav" og at "[i] et slikt perspektiv mener utvalget at det er problematisk at en høy andel av innsettelsene i norske fengsler skjer etter fengslingskjennelse og ikke etter dom". Utvalget fremhever samtidig den kritikk som har vært rettet mot bruken av varetektsfengsling i Norge.

Utvalget mener derfor at det bør gis regler som tas sikte på å redusere bruken av varetektsfengsling. Det foreslås derfor å øke kriminalitetskravet for bruk av varetekt ved bevisforspillelsesfare og unndragelsesfare til fengsel i to år eller mer, samt skjerpede vilkår for bruk av varetekt der det foreligger fare for gjentakelse av nye straffbare handlinger. For bevisforspillelsesfengslinger foreslås det at bevisforspillelsesfaren må utgjøre en "betydelig risiko for straffeforfølgningen", og at fengsling på dette grunnlag ikke kan skje ut over et tidsrom på 3 måneder.

Mottatte innspill

Kripos skriver i sitt høringsinnspill:

Kripos merker seg utvalgets uttalte ønske om å begrense bruken av varetekt sammenlignet med dagens situasjon. Bakgrunnen synes å være dels at bruken av varetekt i Norge over tid har vært økende, dels den fremsatte kritikk, særlig fra internasjonalt hold, mot Norges bruk av varetekt. Utvalget konstaterer at bruken av varetekt har økt mer enn befolkningsveksten i Norge, uten at det gis noe utfyllende svar på hvorfor det er slik. Kripos mener det bør tas høyde for at kriminalitetsutviklingen i art og omfang i hvert fall delvis kan forklare økningen, og at det ikke nødvendigvis er grunnlag for å si at varetekt brukes for ofte. Kritikken utvalget henviser til om Norges bruk av varetekt, gjelder primært bruken av isolasjon. Denne kritikken er allerede imøtegått ved endringer i lovverket. Utvalgets forslag til ytterligere begrensninger i bruken av varetekt strekker seg lenger enn det ovennevnte gir grunnlag for, og synes ellers begrunnet i tradisjonelle argumenter, herunder belastningen en varetekt påfører dem som rammes, samt verdivurderingen som ligger til grunn for grunnlovsforbudet mot straff uten dom. Kripos ser at dette er vektige hensyn, men kan ikke se at dagens situasjon tilsier en tyngre vekting av disse enn tidligere.

Troms politidistrikt påpeker at selv om det over tid har vært en økning i antall varetektsfengslede er ikke det ensbetydende med at fengsling benyttes for ofte og for lenge. Distriktet fremhever at fraværet av empiriske undersøkelser som kan si noe om hvorvidt en har hevet eller senket terskelen for bruk av varetektsfengsling er nærmest påfallende, og viser til at en doktoravhandling 60 år tilbake i tid ikke er egnet til å opplyse noe som helst mht. dagens fengslingspraksis. Troms politidistrikt er derfor uenig i flere av utvalgets vurderinger av bruk av varetekt og behovet for å innskrenke adgangen til å bruke dette tvangsmiddelet.

Oslo politidistrikt mener – som både Kripos og Troms politidistrikt – at forslagene til endringer av varetektsreglene mangler tilstrekkelig begrunnelse. Distriktet mener utvalget har lagt ensidig vekt på lengden av varetektstiden og ikke sett på virkning og konsekvenser av manglende fengsling, og viser i den forbindelse til at et nøkternt anslag

over kriminalitetens årlige samfunnskostnader beløper seg til 100 milliarder kroner. Det fremheves at de kritiske merknader i utredningens punkt 14.4.5.2 fra de senere tiår knytter seg til bruken og omfanget av restriksjoner av fengslinger, og ikke bruk av fengsling som sådan.

Ved å gå inn i statistikk fra Kriminalomsorgen påpeker Oslo politidistrikt at det ikke foreligger noen entydig økning i bruken av varetekt. Heller ikke sammenlignet med andre europeiske land synes det å være noe negativt avvik. Distriktet mener det er nødvendig med en undersøkelse og analyse før man kan konkludere rundt de problemstillinger som utredningen reiser. Distriktet viser til at det ville vært nyttig å undersøke om påtalemyndigheten og rettens vurdering av bevisforspillelse er feil. Oslo politidistrikt viser til at en rekke saker, særlig alvorlige og kompliserte saker, ikke ville blitt oppklart og ført til domfellelse uten varetekt med restriksjoner.

Finnmark politidistrikt vurderer det slik at det ikke er grunnlag for å si at varetekt brukes for mye, og mener at utvalget ikke har sett økningen i antall varetektesfengslinger i sammenheng med at kriminalitetsbildet har endret seg i art og omfang. Distriktet påpeker at kritikken retter seg mot bruk av isolasjon mer enn at varetektsinstituttet brukes for ofte.

Øst politidistrikt stiller spørsmål ved om utvalgets premisser er riktige.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet vil for det første bemerke at den kritikk som er reist, først og fremst har vært rettet mot bruken av isolasjon under fengsling, ikke den generelle fengslingspraksis som sådan.

Utvalget viser til at bruken av varetektsfengslinger over tid har vært økende¹⁷², men foretar ingen nærmere analyse av mulige årsaksforhold, ei heller undersøkes utviklingen de senere årene. Politidirektoratet mener dette er uheldig, idet en lovgivningsprosess bør bygge på et så klart faktum som mulig. Særlig bør dette gjelde innenfor et så sentralt og viktig område som varetektsfengsling, som er avgjørende for etterforskning og irettføring av straffesaker.

For illustrasjonens skyld vil Politidirektoratet vise til Kriminalomsorgens årsstatistikk for 2007¹⁷³. Der fremkommer det at andelen nyinnsettelse i varetekt i år 2000 var 34 %, mens den i 2006 og 2007 var 25 %, altså en nedgang i andelen varetektsfengslede. 1. januar 2014 var i følge SSB¹⁷⁴ 4103 personer innsatt i norske fengsler, hvorav 25 % av disse var innsatt i varetektsfengsel. Politidirektoratet tillater seg derfor å tvile på om man står overfor en negativ trend hva gjelder andelen varetektsinnsatte, slik utvalget gir uttrykk for. Tvert i mot synes statistikken å indikere en variasjon i andelen varetektsinnsatte de senere år. I denne sammenheng vil Politidirektoratet vise til Kriminalomsorgens årsstatistikk 2016, hvor antallet nyinnsettelse i varetekt i perioden 2010-2016 var slik:

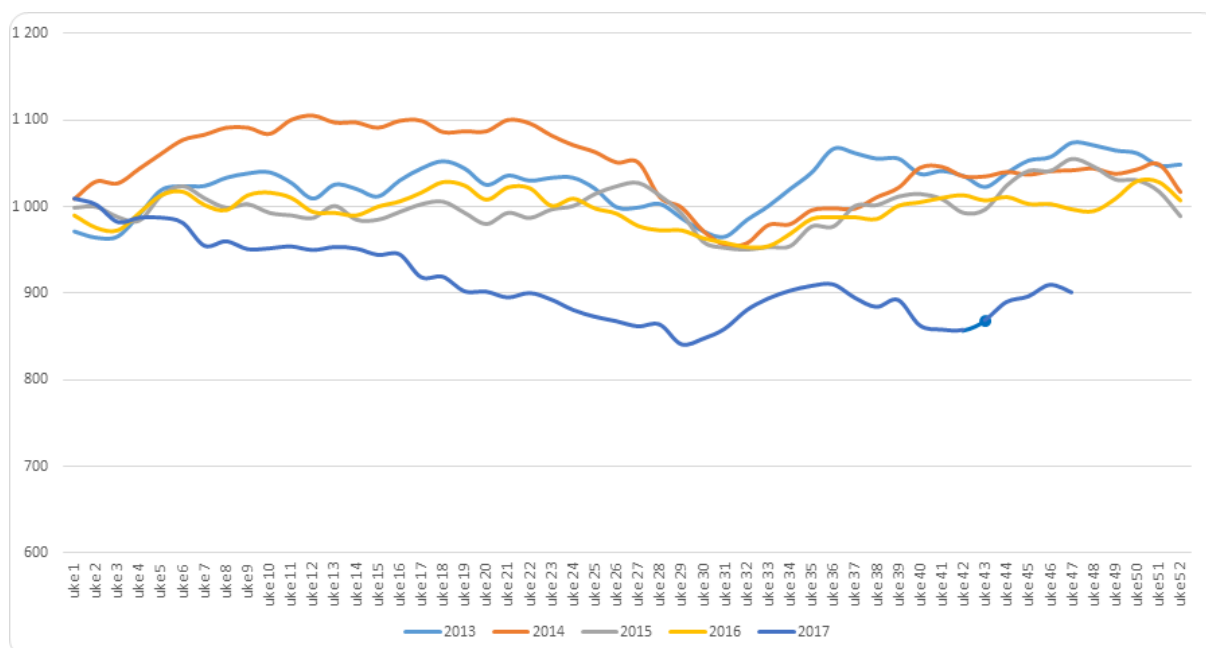
År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Antall nyinnsettelse	3 859	3 630	3 935	3 963	3 640	3 664	3 590

¹⁷² NOU 2016: 24 punkt 14.4.5.1

¹⁷³ Se <http://www.kriminalomsorgen.no/getfile.php/719619.823.bscsacyxfw/aarsstat077.pdf> på side 25

¹⁷⁴ <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/fengsling>

Politidirektoratet har for øvrig fått innhentet statistikk som viser gjennomsnittlig antall innsatte pr. uke i perioden 2013 til 2017 (til og med uke 47). Som det fremgår er det en nedgang i det gjennomsnittlige antallet varetektsinnsatte i 2017 sammenliknet med tidligere år.



Etter Politidirektoratets oppfatning er det sentralt å se nærmere på hvem som er varetektsfengslet. I SSB sin undersøkelse for 2014¹⁷⁵ fremkommer det at 16 % av de norske statsborgerne som var innsatt i fengsler var varetektsfengslet. For utenlandske statsborgere var andelen varetektsinnsatte betydelig høyere. 45 % av de utenlandske statsborgerne som var innsatt i fengsel var varetektsfengslet. Samlet sett konkluderer SSB med at over 50 % av dem som var varetektsfengslet var utenlandske statsborgere.

I denne sammenheng vil Politidirektoratet vise til at Schengen-samarbeidet ble utvidet til å omfatte blant annet Polen og Litauen 21. desember 2007. Om man ser på Kriminalomsorgens statistikk¹⁷⁶, viser denne en økning i andelen varetektsfengslede fra 25 % i 2007 til henholdsvis 26 %, 32 % og 34 % i årene 2008 – 2010. Samtidig økte andelen utenlandske statsborgere innsatt i varetekt fra 35,4 % i 2007 til 48,6 % i 2010, en økning på over 700 utenlandske statsborgere. Andelen utenlandske statsborgere innsatt i varetekt har senere fortsatt å øke.

Politidirektoratet antar at en økt andel utenlandske statsborgere innsatt i varetektsfengsel er (del)årsaken til at antallet varetektsdøgn har økt de senere årene.

Selv om Politidirektoratet er enig med utvalget i at det ikke uten videre er hensiktsmessig å foreta en komparativ analyse av andelen varetektsfengslede i andre land, vil en slik sammenlikning i det minste være illustrerende, og kan gi en pekepinn på om Norge skiller seg ut i negativ retning. Norge ligger i følge statistikk¹⁷⁷ nokså likt med Sverige og Danmark, og godt under land som Nederland og Sveits. Norge synes ikke å skille seg ut i særlig grad.

¹⁷⁵ Ibid

¹⁷⁶

<http://www.kriminalomsorgen.no/getfile.php/2618583.823.wqqcbxxxxsu/Kriminalomsorgens+%C3%A5rsstatistikk+2013.pdf>

¹⁷⁷ Se http://www.icpr.org.uk/media/43282/wprtil_3rd_edition.pdf

Samlet sett mener Politidirektoratet, i likhet med Kripos og Troms og Oslo politidistrikter, at det bør gjøres nærmere undersøkelser for å finne ut om det faktisk er økning i andel varetektsfengslinger, hva dette eventuelt kan skyldes, og hva som tapes ved å skjerpe vilkårene for varetektsfengsling, herunder de samfunnsøkonomiske og personlige konsekvenser dette vil ha for de som er ofre for lovbrudd.

Politidirektoratet vil fremheve at varetektsfengsling av utenlandske statsborgere med påfølgende straffereaksjon og utvisning fra Norge har en forebyggende effekt. Bare i mars 2017 ble 197 personer som var ilagt straffereaksjon uttransportert av politiet¹⁷⁸. For 2016 var tallet 2268¹⁷⁹. Utvalget synes ikke å ha tatt inn over seg den forebyggende effekt av varetektsfengsling ut over selve straffesaken.

Politidirektoratet slutter seg for øvrig til utvalgets prinsipielle betraktninger; retten til frihet er et selvsagt utgangspunkt. Som utvalget anfører, kan man ikke ta sikte på å eliminere all risiko for at straffeforfølgningen kan bli skadelidende. Direktoratet er imidlertid av den oppfatning at utvalgets forslag i for stor grad vil gå på bekostning av hensynet til straffeforfølgningsinteressen, og i forlengelsen av dette, det materielle sannhets prinsipp.

Kriminalitetskrav, fengslingsurrogater og det prinsipielle ved varetektsfengsling

Utvalgets forslag

Utvalget opererer med fire terskler for kriminalitetskrav¹⁸⁰. Det fremgår at utvalget er klar over at de ulike fengslingsformålene ikke kan ignoreres, men at det ved forslaget heller ikke tas sikte på å eliminere all risiko for at straffeforfølgningen kan bli skadelidende. Utvalget har ved valg av kriminalitetskrav lagt stor vekt på retten til frihet, jf. Grunnloven §§ 94 og 96 og EMK artikkel 5¹⁸¹.

For varetektsfengsling når det foreligger bevisforspillelses- eller unndragelsesfare har utvalget foreslått å heve strafferammekravet fra "høyere straff enn fengsel i 6 måneder"¹⁸² til 2 år. Det vil ikke lenger være mulig å varetektsfengsle om flere straffebud sammen møter kriminalitetskravet.

Utvalget¹⁸³ skriver at fengsling ikke bør benyttes i alle saker der det foreligger fluktfare for helt å eliminere risikoen for unndragelse. Som fremhevet i utredningen: "Alternativer til fengsling, for eksempel kausjon, meldeplikt eller innlevering av pass eller elektronisk kontroll, bør benyttes i større grad enn i dag, særlig i mindre alvorlige saker".

Utvalget anfører at varetektsfengsling grunnet bevisforspillelsesfare først og fremst benyttes i saker med nokså høy strafferamme¹⁸⁴.

Utvalget viser til at de "prinsipielle betenkeligheter som knytter seg til frihetsberøvelse forut for dom, forsterkes dersom fengslingen varer så lenge at den straff som eventuelt senere idømmes, i sin helhet er utholdt i varetekt".

¹⁷⁸ Månedstatistikk fra Politiets utlendingsenhet

(https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politiets_utlendingsenhet/Vedlegg_4499.pdf)

¹⁷⁹ Månedstatistikk fra Politiets utlendingsenhet

(https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politiets_utlendingsenhet/Vedlegg_4430.pdf)

¹⁸⁰ NOU 2016: 24 punkt 14.3.3.3.

¹⁸¹ NOU 2016: 24 punkt 14.4.5.3

¹⁸² Straffeprosessloven § 171 første ledd

¹⁸³ NOU 2016: 24 punkt 14.4.5.4

¹⁸⁴ NOU 2016:24 punkt 14.4.5.5.

Mottatte innspill

Generelt om kriminalitetskravet

Politidistriktene og Kripos er samstemte negative til utvalgets forslag om at det skal være et kriminalitetskrav på 2 år for å kunne varetaktsfengsle i bevisforspillelses- og unndragelsesfaretilfellene, og det vises til de ulike høringsinnspillene.

Oslo politidistrikt viser til at om forslaget vedtas, vil færre lovbrudd med lavere strafferamme enn to år bli pådømt enn i dag. Det vil innebære at fornærmede vil oppleve et dårligere rettsvern. Videre innebærer forslaget at man i realiteten anser alle straffbare forhold med strafferamme under 2 år som bagatellmessige. Distriktet etterlyser en nærmere vurdering av om noen straffebud med lavere strafferamme enn 2 skal kunne danne grunnlag for varetaktsfengsling. Det er vist til en rekke straffebud som ikke lenger vil kunne gi grunnlag for varetaktsfengsling¹⁸⁵. Oslo politidistrikt fremholder videre at det uansett bør kunne være mulig å varetaktsfengsle ved gjentakelsestilfeller slik som i dag ("flere handlinger som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder").

Kripos mener at et kriminalitetskrav på 2 år er for strengt, og viser til at et slikt krav vil hindre bruk av varetaktsfengsling i relativt alvorlige saker. Det vises til at straffeloven § 168 (brudd på oppholds- og kontaktforbud), § 182 (opptøyer), § 184 (ordenskrenkelse av fremmed stat), § 189 (ulovlig bevæpning på offentlig sted), § 263 (trusler), § 271 (kroppskrenkelse), § 305 (seksuelt krenkende adferd mv. overfor barn under 16 år), § 306 (avtale om møte for å begå seksuelt overgrep) eller vegtrafikkloven § 31 jf. § 22 (promillekjøring) alle har en strafferamme på 1 år og derfor ikke vil kunne begrunne varetaktsfengsling. I likhet med Oslo politidistrikt peker Kripos på at konsekvensen av det kriminalitetskrav utvalget har foreslått, vil være at overtredelse av slike handlinger i mindre grad enn før vil bli pådømt fordi gjerningspersonen er forsvunnet eller viktige bevis er påvirket eller har gått tapt.

Kripos fremhever at gjeldende lovregulering åpner for bruk av varetaktsfengsling for overtredelser med lav strafferamme¹⁸⁶, mens spørsmålet om den konkrete bruk av tiltaket er overlatt til domstolen. Kripos mener dette er en hensiktsmessig løsning.

For det tilfellet utvalgets forslag skulle bli vedtatt, mener Kripos i likhet med Oslo politidistrikt, at det må foretas en gjennomgang av straffeloven med henblikk på å heve strafferammen for enkelte straffebud. Kripos viser til at det av forarbeidene til straffeloven (2005) fremgår at det for enkelte straffebud bevisst er valgt en strafferamme som skal kunne gi grunnlag for tvangstiltak, herunder varetaktsfengsling¹⁸⁷:

Departementet er også enig med Straffelovkommisjonen i at strafferammene som et utgangspunkt ikke skal fastsettes med henblikk på å gi adgang til bruk av straffeprosessuelle tvangs- og etterforskningsmidler. Men departementet gir også sin tilslutning til kommisjonens unntak for strafferammene i det lavere sjikt, dvs. rammene fengsel inntil 6 måneder eller 1 år. På dette nivå kan det være grunn til å velge en ramme på 1 år for å oppnå mulighet til å beslutte straffeprosessuell pågrep og fengsling, selv om en ren straffverdighetsvurdering skulle tilsi at fengsel i 6 måneder er tilstrekkelig.

¹⁸⁵ Oslo politidistrikts høringsinnspill side 37

¹⁸⁶ Gjeldende kriminalitetskrav er høyere straff enn fengsel i 6 måneder, jf. straffeprosessloven § 171 første ledd.

¹⁸⁷ Ot.prp.nr. 90 (2003-2004) punkt 11.3 på side 131

Da straffeprosessloven § 173 annet ledd ikke er foreslått videreført, påpeker Kripos at det må påregnes at langt flere mistenkte uten fast bopel i riket vil lykkes med å unndra seg straffeforfølgning. Det fremholdes at i tillegg til at en større del av kriminaliteten som begås av utlendinger forblir uopplært, gir det en uheldig signaleffekt utad.

Øst politidistrikt mener "det er svært uheldig å oppstille et krav til strafferamme på 2 år for å kunne benytte fengsling. Dette vil gjøre at en rekke alvorligere saker blir vanskeligere å oppklare og iretteføre, og en unnlattelse av fengsling vil i en del saker være i strid med behovet for å verne enkeltindivider og samfunnet som sådan. For eksempel vil følgende overtredelser etter det nye forslaget ikke gi grunnlag for fengsling:

- Brudd på vegtrafikkloven, f. eks. en notorisk fyllekjører
- Straffeloven § 271 – kroppskrenkeler
- Straffeloven § 263 – trusler
- Straffeloven § 306 – avtale om å møte et barn under 16 år for å begå seksuelt overgrep ("grooming")

Øst politidistrikt mener kriminalitetskravet for fengsling som et minimum må senkes til 1 år, og at "(...) den straffbare handlings alvorlighetsgrad uansett vil være et sentralt og relevant moment i forholdsmessighetsvurderingen".

Vest politidistrikt vurderer det slik at heving av strafferammekravet til 2 år innebærer en betydelig innskjerping av fengslingsvilkårene sammenlignet med i dag. Distriktet stiller spørsmål ved om konsekvensene av en slik innskjerping er ønskelige. Det påpekes at en lang rekke straffbare handlinger ved en slik regelendring vil være utelukket fra bruk av varetektsfengsling, og det vises til straffebestemmelser som er trukket frem av Kripos over. Distriktet mener at det i relativt mange saker vil kunne gi meget uheldige og sågar støtende resultater om forslaget vedtas.

Møre og Romsdal politidistrikt mener at dagens strafferammekrav bør videreføres. Distriktet viser til at trusler, kroppskrenkeler, uaktsom narkotikaovertrødelse, seksuell handling, seksuelt krenkende atferd og grooming ikke vil gi grunnlag for varetektsfengsling.

Troms politidistrikt synes forslaget om et kriminalitetskrav på 2 år virker lite gjennomtenkt. Politidistriktet fremholder at forholdsmessighetsvurderingen vil gjøre at det i få tilfeller vil være aktuelt å varetektsfengsle i saker med en lavere strafferamme, men trekker fram tilfeller etter vegtrafikkloven og mobile vinningskriminelle som aktuelle saker det likevel kan være aktuelt å varetektsfengsle i. Distriktet mener derfor at terskelen for å varetektsfengsle på grunn av unndragelsesfare bør være ett års fengsel.

Nordland politidistrikt mener i likhet med Troms politidistrikt at terskelen for å varetektsfengsle i unndragelsstilfellene bør være ett års fengsel, og viser til at politiet må ha et verktøy for å håndtere småskalakriminalitet, som er uønsket og plagsom for dem som rammes av den.

Finnmark politidistrikt påpeker at konsekvensen av om forslaget blir vedtatt, er at færre saker vil bli pådømt enn etter gjeldende rett. Det vises til at gjerningspersonen vil være forsvunnet eller at viktige bevis er påvirket. Distriktet fremhever at forslaget vil kunne ha store konsekvenser for såkalte familievoldssaker, som er en prioritert oppgave for politiet. Det fremheves at straffeprosessloven § 173 annet ledd ikke er foreslått videreført, slik at flere enn i dag vil kunne unndra seg straffeforfølgning.

Innlandet politidistrikt kan ikke slutte seg til forslaget, og viser til at vegtrafikkloven ikke har høy nok strafferamme til å gi grunnlag for varetektsfengsling etter forslaget.

Også *Sør-Øst politidistrikt* er kritiske til forslaget, og viser som Innlandet politidistrikt til at man etter forslaget ikke vil kunne varetektsfengsle ved promillekjøring.

Agder politidistrikt mener det vil være uheldig om det ikke ville være mulig å varetektsfengsle i saker med lavere strafferamme enn 2 år i unndragelsestilfellene. Imidlertid mener distriktet at heving av strafferammen fra "6 måneder eller mer" til "2 år eller mer" vil ha liten eller ingen praktisk betydning for varetektsfengsling i bevisforspillesestilfellene.

Om varetektssurrogater i unndragelsestilfellene

Troms politidistrikt fremholder at varetektsfengsling kun benyttes som et helt nødvendig middel for å unngå at mistenkte unndrar seg straffeansvar, forspiller bevis eller til stadighet begår nye straffbare handlinger. Det fremheves at fengsling på grunn av unndragelsesfare nærmest utelukkende brukes overfor utenlandske kriminelle med svak tilknytning til riket. Distriktet opplyser at fengslingsalternativer i slike tilfeller har vist seg å være helt utilstrekkelige.

Nordland politidistrikt påpeker de samme forhold som Troms politidistrikt, nemlig at varetektsfengsling nærmest utelukkende foretas overfor utenlandske kriminelle med svak tilknytning til riket, og at alternativene til fengsling har vist seg helt utilstrekkelige. Det vises til mobiliteten en del kriminelle har.

Oslo politidistrikt fremhever at alternativer til fengsling, som meldeplikt eller innlevering av pass, ikke innebærer noen reell sikkerhet mot unndragelse.

Vest politidistrikt er av samme oppfatning som Troms, Nordland og Oslo politidistrikter. *Øst politidistrikt* fremhever at elektronisk kontroll vil være et egnet varetektssurrogat, men da i gjentakelsestilfeller, slik som ved brudd på besøksforbud.

De prinsipielle sider ved varetektsfengsling og fare for oversoning

Oslo politidistrikt viser til at faren for oversoning kontrolleres både av påtalemyndigheten og retten. Også *Kripas* har vist til dette, se over.

Troms politidistrikt fremhever at man ved varetektsfengsling i mindre alvorlige saker har høyt fokus på faren for oversoning og regelmessig gjennomfører hovedforhandling eller tilståelsesdom i løpet av en fengslingsperiode på 4 uker. Distriktet viser til at det noen ganger kreves smidighet fra domstolene og samarbeidsvilje fra mistenkte og forsvarer for å få dette til. I stedet for å heve terskelen for varetektsfengsling, mener distriktet at en kan tilpasse reglene slik at hovedforhandling kan avvikles raskere, eksempelvis ved å gi gode muligheter for forhåndsberamning og for fjernavhør av vitner der dette er nødvendig.

Politidirektoratets vurdering

Generelt om kriminalitetskravet

Utvalgets forslag innebærer en markant endring av gjeldende rettstilstand. Forslaget vil utelukke bruk av varetekt for de straffebud som har en strafferamme på fengsel i ett år eller lavere. Betenkelighetene ved utvalgets forslag forsterkes ved at man ikke skal ta hensyn til den forhøyde strafferammen som kommer til anvendelse ved konkurrans, jf. straffeloven § 79 bokstav a og gjeldende straffeprosesslov § 171 første ledd ("flere handlinger som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder").

Ved å operere med en absolutt skranke som foreslått, vil man ikke fange opp de enkelte nyansene som vil kunne foreligge i den enkelte sak hva gjelder alvorlighet og straffverdighet, og som i dag skal iakttas ved den vurdering som skal foretas i medhold av forholdsmessighetsvurderingen etter straffeprosessloven § 170a.

Bruk av varetekt vil være utelukket ved flere praktisk viktige bestemmelser som har en strafferamme på fengsel i ett år, som bl.a. overtredelser av straffeloven § 263 (trusler), § 271 (kroppskrenkelse), § 168 (brudd på kontaktforbud), § 189 (ulovlig bevæpning på offentlig sted), § 305 (seksuelt krenkende adferd ovenfor mindreårige under 16 år) og § 306 ("grooming").

Det vil heller ikke være mulig å varetektsfengsle ved overtredelser av vegtrafikklovgivningen, hvor de allmennpreventive hensyn gjør seg sterkt gjeldende. Politidirektoratet deler politidistriktene og Kripos' bekymringer, og mener det vil være svært uheldig dersom loven ikke vil åpne for å fengsle i trafikksakene. Det er grunn til å tro at lovens allmennpreventive virkning på sikt vil svekkes dersom det danner seg en oppfatning om at politiet står uten effektive virkemidler for å stanse en flukt. Dette vil i så fall være bekymringsfullt tatt i betraktning den forhøyede ulykkesrisiko som kjøring i påvirket tilstand medfører.

Dersom utvalgets forslag vedtas uendret, er det grunn til å tro at politiet i nokså mange saker må etterlyse mistenkte i påvente av eventuell retur til Norge. Selv om mistenkte returnerer til landet vil det ofte bero på tilfeldigheter om dette kommer til politiets kunnskap. En konsekvens av forslaget vil være at flere saker må stilles i bero og til slutt henlegges grunnet foreldelse. En annen konsekvens er at mange idømte fengselsstraffer aldri kommer til fullbyrdelse.

Politidirektoratet er av den oppfatning at et strengt kriminalitetskrav på sikt vil få negative konsekvenser for de formål straffen skal ivareta, herunder allmennhetens tillit til strafferettspleien.

Særlig om kriminalitetskravet i bevisforspillesestilfellene

Politidirektoratet er enig i utvalgets utgangspunkt her, nemlig at varetektsfengsling grunnet bevisforspillelsesfare først og fremst benyttes i saker med nokså høy strafferamme. Samtidig vil direktoratet påpeke at fengsling grunnet bevisforspillelsesfare i dag også benyttes i saker som vil falle utenfor det strafferammekravet som foreslås innført, og da som oftest for et kortere tidsrom i initialfasen av etterforskingen. Bevisforspillelsen kan til en hvis grad avdempes med tilstrekkelig ressurstilgang i initialfasen i det tidsrom gjerningsmannen sitter pågrepet, men politiet vil kunne støte på forhold som står utenfor deres kontroll helt uavhengig av ressurstilgang. Også i saker som utvalget legger til grunn ligger i det nedre sjikt hva gjelder strafferammer, kan bevisbildet være komplisert og sikringen av bevis og gjennomgang av disse kan være tidkrevende, spesielt fordi man i større grad en tidligere må foreta bevissikring og gjennomgang av digitale spor. Andre mindre inngripende tvangstiltak vil i all hovedsak være uanvendelig i slike tilfeller.

Utvalgets forslag må sees i sammenheng med forslaget om en skjerpet fremstillingsfrist, jf. utkastets § 15-15, hvilket innebærer at politiet i mange saker vil ha relativt begrenset tid til å foreta de mest relevante etterforskingsskritt som er nødvendig for å avdempes bevisforspillelsesfaren.

Politidirektoratet vil bemerke at forslaget vil kunne få uheldige utslag i saker hvor barn er fornærmet og det må foretas tilrettelagte avhør. Utvalgets forslag vil innebære at avhøret i mange saker må gjennomføres innenfor det tidsrom hvor gjerningsmannen er pågrepet, hvilket klart vil være vanskelig å få gjennomført i praksis. Problemstillingen vil først og fremst aktualisere seg i saker som omhandler krenkelser i nære relasjoner, hvor bevisforspillelsesfaren grunnet partenes nære tilknytning vil være uttalt, spesielt dersom

barnet og mistenkte bor på samme adresse. Det vil i slike tilfeller foreligge en ikke ubetydelig risiko for at barnet vil forklare seg forbeholdent eller nekte å avgi forklaring som følge av påvirkning fra gjerningspersonen eller andre nærstående, med den konsekvens at forholdets art og alvorlighet ikke lar seg avdekke.

Politidirektoratet vil i denne sammenheng påpeke at forslaget også kan få uheldige konsekvenser i saker om mishandling i nære relasjoner (familievoldssaker) generelt. Man kan i initialfasen stå overfor flere krenkelser uten at man har grunnlag for å subsumere forholdet under straffeloven § 282 (med tilstrekkelig høy strafferamme). I mange tilfeller lar det seg ikke gjøre å innhente noen utdypende forklaring fra fornærmede umiddelbart i tilknytning til krenkelsene. Etterforskingen må da basere seg på forklaringer fra venner, naboer og familie. Ikke sjelden opplever politiet at saken forandrer karakter i art og omfang når fornærmede først ønsker å la seg avhøre. Variasjonene i disse sakene er imidlertid store, og de oppleves i mange tilfeller som krevende å etterforske. Bevisforspillelsesfaren vil i mange tilfeller være svært uttalt, men som regel i en begrenset periode. Der varetektsfengsling benyttes i disse sakene er fengslingsperioden normalt av begrenset varighet.

Om varetektssurrogater i unndragelsestilfellene

Politidirektoratet deler distriktenes oppfatninger om at det er liten grunn til å tro at alternative og mindre inngripende tiltak i tilstrekkelig grad vil avdempe fluktfaren, spesielt der gjerningspersonen kan forvente en ubetinget fengselsstraff av noe varighet. Valget vil for mange formentlig være enkelt, spesielt der mistenkte har en sterk tilknytning til hjemlandet og tilknytningen til Norge er fraværende eller svak.

De prinsipielle sider ved varetektsfengsling og fare for oversoning

Politidirektoratet deler til en viss grad de prinsipielle betenkeligheter som knytter seg til frihetsberøvelse forut for dom og som innebærer at en senere idømt straff er helt utholdt i varetekt. Direktoratet vil imidlertid fremheve betydningen av at straffbare forhold blir oppklart og iretteført, og mener dette må være av avgjørende betydning. Politidirektoratets oppfatning er at politidistriktene har stort fokus på disse sakene, og at disse gis prioritet og fremmes raskt for domstolene. En har uansett den sikkerhetsventil at fengslingsforholdsmessighet skal vurderes. Forventet straff vil da være et sentralt moment. Et tettere samarbeid mellom påtalemyndigheten og domstolene kan formentlig korte ned saksbehandlingen ytterligere.

Oppsummering og anbefaling

Politidirektoratet mener i likhet med politidistriktene og Kripos at det foreslåtte kriminalitetskravet må senkes. Slik Politidirektoratet ser det, vil det foreslåtte kriminalitetskravet medføre at færre lovbrudd blir oppklart og iretteført. Dette vil svekke fornærmedes rettsvern, øke de samfunnsøkonomiske kostnadene som følge av lovbrudd, og svekke allmennhetens tillit til straffesakspleien. De lovbrudd som utvalget viser til ligger i det nedre sjikt hva gjelder strafferamme, men vil fortsatt være av betydelig alvorlighet for de som rammes av dem. Betydningen av å oppklare lovbrudd som mindre alvorlig vold, seksuallovbrudd og trusler, skal ikke undervurderes. En redusert mulighet til å kunne varetektsfengsle i unndragelsestilfeller vil kunne medføre forskjellsbehandling. Det typiske eksempelet her vil være en utenlandsk trailersjåfør som fører vogntog i beruset tilstand, og som på grunn av manglende mulighet for varetektsfengsling kan unndra seg straffen. Selv om det er en selvfølge og et krav etter loven, vil Politidirektoratet vise til uttalelse fra Troms politidistrikt, hvor det fremkommer at varetektsfengsling kun begjæres når det er nødvendig.

En ser de prinsipielle sider ved varetektsfengsling, men mener at de overfor nevnte hensyn må gis forrang. Faren for oversoning ivaretas som i dag gjennom domstolens prøving av forholdsmessigheten ved varetektsfengsling.

Politidirektoratet foreslår derfor at varetektsfengsling kan benyttes der straffebudet har en strafferamme på fengsel i ett år eller mer. Samtidig foreslås det at det ved vurderingen av om strafferammekravet er oppfylt også skal kunne tas hensyn til den forhøyede strafferammen som inntreer som følge av konkurrens, jf. straffeloven § 79 bokstav a og gjeldende straffeprosesslov § 171 første ledd ("flere handlinger som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder").

Om kriminalitetskravet vedtas, mener Politidirektoratet i likhet med Kripos og Oslo politidistrikt at det må foretas en vurdering av strafferammene i de enkelte straffebud for å vurdere om disse likevel skal kunne danne grunnlag for varetektsfengsling. Alternativt kan det tenkes en løsning hvor enkelte straffebud eksplisitt tas inn som varetektsgrunnlag i de ulike varetektshjemler, slik som gjeldende straffeprosesslov § 171, hvor det i annet ledd angis at overtredelse av straffeloven § 322 (lite tyveri) gir grunnlag for pågrepelse og varetektsfengsling.

Varetektsfengsling ved bevisforspillelsesfare – kvalifisert krav til bevisforspillelsesfare

Utvalgets forslag

Etter gjeldende rett skal bevisforspillelsesfaren vurderes med utgangspunkt i om det foreligger en reell mulighet for mistenkte til å ødelegge eller forspille bevis. Det må være sannsynlighetsovervekt for at mistenkte vil benytte denne muligheten for at han skal varetektsfengsles under henvisning til bevisforspillelsesfaren. Utvalget foreslår å skjerpe kravet for å kunne varetektsfengsle av bevisforspillelseshensyn. Det skal etter utvalgets oppfatning vurderes hvilken samlet risiko bevisforspillelsesfaren representerer for strafforfølgingsinteressen. Kun når det er tale om "betydelig risiko" kan det besluttes varetektsfengsling. Risikovurderingen skal vurderes ut fra sannsynligheten for at bevisforspillelse vil forsøkes, sannsynligheten for at forsøket lykkes, betydningen av bevisforspillelsen og sakens betydning (strafforfølgingsinteressen).

Mottatte innspill

Oslo politidistrikt fremhever at det er uheldig å legge begrensninger på rettens skjønn, og viser i den sammenheng til at de momenter utvalget har trukket frem (gjengitt over) omfattes av forholdsmessighetsvurderingen som skal foretas. Politidistriktet trekker frem at den vurderingen utvalget legger opp til er vanskelig i store og alvorlige saker, hvor det er vanskelig å ha en god oppfatning av hva den mistenkte vil foreta seg for å forspille bevis. Politidistriktet påpeker betydningen av at politiet får anledning til å etterforske saker uten at bevisforspillelse finner sted.

Troms politidistrikt påpeker at i en tidlig fase av saken, hvor det ofte er aktuelt å varetektsfengsle, kan det være vanskelig å konkretisere faren på et slikt nivå som utvalget foreslår. Det vil være uheldig om mistenkte løslates og derfor får anledning til å forspille bevis.

Nordland politidistrikt uttaler i sitt høringsinnspill følgende:

Fengsling på grunn av bevisforspillelsesfare vil, nesten uten unntak, kun være aktuell i initialfasen av en straffesak der en ofte har begrenset oversikt over det påståtte straffbare forholdet. En framstilling for fengsling vil skje innen relativt kort tid etter pågrepelse, og på et tidspunkt der det fortsatt er mange løse tråder

i saken. Det kan f.eks. være tale om beslag av en større mengde narkotika, hvor man vil søke å avdekke både leverandør og mottaker og eventuelle bakmenn. Det vil i en tidlig fase av saken være vanskelig å konkretisere faren på det nivået utvalget foreslår. Et annet eksempel er saker hvor det er tale om svært store beslag av dokumenter/data, hvor det rent praktisk vil være umulig å gjennomgå hele beslaget før framstillingsfristen utløper. På dette tidspunktet vet en normalt ikke mer enn hva det straffbare forholdet omhandler, og at man har skjellig grunn til mistanke. Omfanget og kompleksiteten vil være skjult fordi en ikke har rukket å gjennomgå alt beslaget før fengslingsspørsmålet skal avgjøres. Dette vil i stor utstrekning gjelde de mest alvorlige og groveste sakene, både innen organisert kriminalitet, korrupsjon og narkotikahandel. Det vil i så måte være svært uheldig om man ikke skulle rekke å skaffe seg oversikt i initialfasen fordi skranken for fengsling settes for høyt, og at vi dermed må løslate den siktede som igjen står fritt til å rydde bevis av veien.

Øst politidistrikt er enig med utvalget i at det skal stilles strenge krav til bevisforspillelsesfaren før det kan varetektsfengsles. Distriktet mener imidlertid at det verken er hensiktsmessig eller ønskelig med en ytterligere innskjerping i kravet til bevisforspillelse enn det som følger av gjeldende rett. Fengsling på grunn av bevisforspillelsesfare er oftest aktuelt i initialfasen og/eller i kompliserte eller omfattende saker. Dette gjør at det ikke bør stilles for strenge krav til bevisforspillelsesfaren i starten av etterforskningen. Etter Øst politidistrikts syn er kravet tilstrekkelig strengt i dag, og sammenholdt med det tydelige kravet til forholdsmessighet og nødvendighet som er foreslått, mener distriktet at utvalget foreslår en unødvendig innskjerping. Forutsatt at utvalgets konklusjon om at det varetektsfengsles for mye i bevisforspillelsesstilfellene er riktig, foreslår distriktet som et alternativ til skjerpede vilkår at varetektsperioden settes kortere.

Agder politidistrikt påpeker at det er vanskelig å vurdere om bevisforspillelsesfaren utgjør en betydelig risiko for strafforfølgingen tidlig i en etterforskning, men støtter likevel forslaget.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet tiltrer Oslo politidistrikts vurdering av at de momenter utvalget legger inn under vilkåret "betydelig risiko for strafforfølgingen" inngår i den forholdsmessighetsvurderingen som skal foretas i medhold av gjeldende straffeprosesslov § 170a. Som Øst politidistrikt trekker frem, vil bestemmelsen som regulerer forholdsmessighetsvurderingen bli ytterligere tydeliggjort.

I likhet med politidistriktene, påpeker Politidirektoratet at det foreslåtte konkretiseringskravet i mange saker vil være vanskelig å oppfylle i initialfasen av etterforskningen, hvor man har begrenset oversikt over de faktiske forhold og de ulike tiltak mistenkte kan tenke seg å iverksette for å forspille bevis. I meget komplekse saker vil det være nær umulig å spå hvordan og i hvor stor grad en mistenkt kan ødelegge for etterforskningen.

Gjeldende rett på dette punkt bør etter Politidirektoratets oppfatning videreføres.

Varetektsfengsling ved bevisforspillelsesfare – absolutt fengslingsfrist

Utvalgets forslag

Utvalget har foreslått at fengsling grunnet bevisforspillelsesfare ikke kan skje utover 3 måneder. Utvalget anfører i sin utredning av dette neppe vil innebære noen uholdbar begrensning. I de spesielle merknadene til bestemmelsen er det for øvrig fremhevet at "vilkåret "betydelig risiko" i annet ledd sammenholdt med kravet til saksfremdrift i utkastet § 15-6 fjerde ledd bokstav b innebærer at den absolutte tidsgrensen bare unntaksvis bør kunne få betydning."

Mottatte innspill

Politidistriktene og Kripos er sterkt kritiske til utvalgets forslag. De fremhever nokså entydig at forslaget vil kunne gå på bekostning av politiets mulighet til å oppklare de mest alvorlige former for kriminalitet.

Vest politidistrikt uttaler:

Rent generelt vil en innledningsvis bemerke at å operere med maksimumsfrister som er absolutte, er en ny lovmessig tilnærming hva gjelder bruk av tvangstiltak. En er skeptisk til en slik løsning – fordi det lett kan gi negative og utilsiktede virkninger – hvor viktige hensyn må vike. Særlig gjelder dette i saker hvor både fremdrift og samlet tidsbruk, alle forhold tatt i betraktning, ville blitt ansett adekvat.

En stiller dessuten spørsmål ved hvorfor en slik maksimal tidsramme skal benyttes for det spesielle fengslingsgrunnlaget "bevisforspillelsesfare". Erfaringsmessig vil bruk av mer enn 3 måneder varetektsfengsling på dette grunnlaget, være forbeholdt de mest alvorlige sakene, hvor mye ressurser er satt inn i etterforskningen, men hvor etterforskningen er omfattende og komplisert. Det er vel kjent at kriminaliteten – også den svært alvorlige – i større og større grad har internasjonale innslag og forgreninger, noe som selvsagt har betydning både for prioritering, innretning, ressurssetting og gjennomføring av etterforskning i slike saker. Typisk kan dette gjelde store narkotikasaker med internasjonalt tilsnitt, eller eksempelvis menneskehandel-saker hvor en stor del av etterforskningen må innrettes mot forhold i utlandet.

Det vil være særdeles uheldig dersom nettopp slike alvorlige saker rammes av en absolutt fristregel – hvor etterforskningen og bevisinnhenting er skadelidende – med en mangelfull mulighet for en effektiv straffeforfølgning som resultat. Hensynet til siktede i slike saker, kan meget vel ivaretas gjennom den forholdsmessighetsvurdering som skal foretas, jf. også utkastet til ny § 15-16 (4) om løslatelse ved manglende fremdrift i etterforskningen – samt de rammer som trekkes opp av EMK og rettspraksis fra EMD.

En stiller videre spørsmål ved behovet for en innskjerping som foreslått – og dette fremstår relativt tynt begrunnet, og lite treffsikkert, fra utvalgets side.

Kripos er sterkt uenig i utvalgets uttalelse om at en slik frist "neppe [vil] innebære en uholdbar begrensning". Sett fra Kripos sitt ståsted bærer utvalgets forslag preg av en urealistisk forestilling om *tilgjengeligheten* til de bevis en i utgangspunktet ønsker å hindre forspillelse av. Kripos' – og norsk politis – arbeid mot organisert og annen alvorlig kriminalitet omfatter etterforskning av straffesaker som både på grunn av sitt omfang, sin kompleksitet og sine grensekryssende elementer innebærer sikring av et

betydelig og ofte fragmentert bevismateriale rundt en rekke straffbare forhold og flere mistenkte personer. Kriminaliteten er gjerne begått av kriminelle som legger betydelige ressurser i å påvirke eller fjerne bevis. Allerede på denne bakgrunn fremstår en 3 måneders frist for varetektsfengsling som utilstrekkelig.

I saker der det åpnes for bruk av skjult etterforskning, gis politiet mulighet til å innhente viktige bevis før mistenkte eller andre blir kjent med politiets informasjonsinnhenting. Det er likevel slik at en betydelig del av bevisinnhenting må skje åpent, etter pågripelse og etter at siktede og forsvareren er gjort kjent med saken. Et av politiets viktigste hjelpemiddel for å oppklare saken er varetektsfengsling. Både de generelle og spesielle fengslingsvilkårene, samt forholdsmessighetsvurderingen, er underlagt domstolskontroll. Lengden av fengslingen inngår som et moment i den samlede vurderingen, og slik bør det fortsatt være.

Oslo politidistrikt motsetter seg forslaget på det sterkeste. Distriktet understreker at konsekvensen av en slik regel som er foreslått av utvalget vil være at gjerningspersoner ikke vil bli straffet i alvorlige straffesaker som drap, grov narkotikakriminalitet, grove ran, gjengkriminalitet, grov økonomisk kriminalitet, menneskehandel, menneskesmugling og vinningskriminalitet generelt. Politidistriktet stiller seg undrende til at dette er foreslått som en absolutt regel, og at det ikke åpnes for fengsling i saker hvor det åpenbart ikke ville være uforholdsmessig å holde mistenkte varetektsfengslet.

Det fremheves fra Oslo politidistrikt at dette ikke alene er et ressursproblem. Distriktet viser i sitt høringsinnspill til at det i en narkotikasak måtte foretas avhør av 7 personer i utlandet, hvilket tok 9 måneder. Videre pekes det på at man i mange saker er avhengige av eksterne samarbeidspartnere. Det vises her til obduksjon, som i de mest krevende tilfellene tar minst tre måneder. I andre tilfeller må det foretas etterforskningskritt gjennom rettsanmodning til utenlandske politimyndigheter. Oslo politidistrikt påpeker at det erfaringsvis tar 3 – 6 måneder for å få gjennomført slike etterforskningskritt.

Nordland politidistrikt trekker frem at utvalget ikke synes å ha tatt i betraktning at det under etterforskningen vil kunne avdekkes nye straffbare forhold knyttet til den som er underkastet varetektsfengsling. Dette eksemplifiseres ved å vise til en serieseksualovergriper. I svært kompliserte saker og saker som må etterforskes i utlandet, vil den foreslåtte regel virke direkte mot hensynet til oppklaring av saken. Distriktet foreslår at utkastets § 15-2 (3) fjernes, og at domstolene pålegges å kontrollere fremdriften i saken.

Troms politidistrikt anfører, som Nordland politidistrikt, at forslaget ikke tar høyde for at det i løpet av etterforskningsperioden avdekkes nye straffbare forhold, som i seg selv vil kunne begrunne fengsling på grunn av faren for bevisforspillelse. Det påpekes at behovet for varetektsfengsling må vurderes konkret, og at dette ikke kan reguleres med en absolutt tidsfrist. Det fremheves i denne sammenheng at det i forholdsmessighetsvurderingen skal vurderes om det er tilstrekkelig grunn til fortsatt varetektsfengsling. Som Nordland politidistrikt, foreslår distriktet at utkastets § 15-2 (3) fjernes, og at domstolene pålegges å kontrollere fremdriften i saken.

Agder politidistrikt peker på at faren for bevisforspillelse ofte er til stede helt frem til rettskraftig dom, og trekker frem som eksempel såkalte familievoldssaker for å illustrere de uheldige konsekvenser forslaget vil ha. Distriktet etterlyser i det minste en sikkerhetsventil for å kunne motvirke bevisforspillelse i de mest alvorlige og kompliserte sakene.

Innlandet politidistrikt viser til at saker ikke ville vært oppklart om den foreslåtte regel hadde vært i kraft i dag. Distriktet peker på at det i enkelte tilfeller foreligger bevisforspillelsesfare frem til avholdt ankeforhandling.

Sør-Vest politidistrikt viser til at staten har en plikt til å etterforske alvorlige og omfattende lovbrudd. Under henvisning til politiets behov for å etterforske denne typen kriminalitet, herunder kriminalitet begått i (internasjonale) nettverk, foreslår distriktet at det gis en unntaksregel som gir politiet anledning til å etterforske disse.

Sør-Øst politidistrikt viser til at den såkalte NOKAS-saken neppe ville blitt oppklart i sin helhet med den foreslåtte regelen. Flere av gjerningspersonene ble pågrepet etter kort tid, mens David Toska først ble pågrepet etter et år. Det tok flere år å etterforske saken ferdig, selv med betydelige ressurser. Distriktet viser for øvrig til at de alvorligste sakene som organisert kriminalitet, menneskehandel, arbeidslivskriminalitet mv. er særdeles samfunnsskadelige og derfor viktig å oppklare.

Også *Møre og Romsdal politidistrikt* viser til at store og alvorlige saker vil lide med den foreslåtte regelen.

Politidirektoratets vurdering

I likhet med politidistriktene og Kripos, er Politidirektoratet svært kritisk til lovforslaget.

Innledningsvis vil direktoratet påpeke at det ikke fremkommer klart i utredningen hvorfor det er foreslått å begrense varetektsfengsling i bevisforspillelsesfaretilfellene til 3 måneder. Det kan synes som at utvalget har tatt utgangspunkt i små og oversiktlige saker, hvor det normalt sett ikke er behov for å varetektsfengsle ut over 3 måneder. Det er heller ikke vurdert å foreslå en sikkerhetsventil for de mest alvorlige sakene eller saker med internasjonale forgreininger.

Derimot uttaler utvalget at en maksimal frist på 3 måneder neppe vil innebære en uholdbar begrensning. Som beskrevet over vil den foreslåtte fristen på 3 måneder ikke ha nevneverdig betydning i hovedvekten av de straffesakene politiet etterforsker. Bevisforspillelsesfaren vil i de fleste tilfeller være avdempet i tilstrekkelig grad i løpet av en slik periode. I de mer alvorlige sakene kan imidlertid bevisforspillelsesfaren i etterforskningsfasen være svært uttalt over et lengre tidsrom. Politidistriktene har vist til straffesaker som omfatter drap, grov narkotikakriminalitet, grove ran, gjengkriminalitet, grov økonomisk kriminalitet, menneskehandel og menneskesmugling som eksempler. Fellesnevneren for disse sakstypene er at det er de mest alvorlige kriminalitetsformer, som er særdeles samfunnsskadelige og derfor viktig å oppklare. Også i noe mindre alvorlige saker vil det kunne foreligge bevisforspillelsesfare ut over 3 måneder, og det vises her til Agder politidistrikts høringsinnspill, som har trukket frem mishandling i nære relasjoner (familievold) som eksempel. Som påpekt av Sør-Vest politidistrikt har staten en forpliktelse til å etterforske og iredteføre denne typen saker.

Utvalget legger til grunn at den foreslåtte fristen vil understøtte kravet til progresjon i etterforskningen og tvinge gjennom en raskere etterforskning i visse saker.

Politidirektoratet vil bemerke at en konsentrert og målrettet etterforskning med tilstrekkelig ressurstilgang ikke nødvendigvis vil være avgjørende for en saks fremdrift. Som påpekt av flere politidistrikter kan det måtte iverksettes bevissikringsstiltak i utlandet, som for eksempel pågrepelse av en eller flere gjerningspersoner, avhør av vitner og sikring og innhenting av elektroniske spor. Slike etterforskningsstiltak kan kun gjennomføres ved at det fremmes en rettsanmodning til den staten tiltaket skal iverksettes i. Erfaringsmessig kan dette ta tid og man kan i liten grad påskynde behandlingen. Det vil for øvrig ikke alltid la seg gjøre å forutse hvilket behov det vil være

for slike etterforsningskritt innledningsvis i en etterforsningsfase, og behovet kan manifestere seg etter noe tid. Videre vil man i mange sammenhenger være avhengige av eksterne samarbeidspartnere, slik som ved obduksjon mv. Dessuten vil man i en etterforsningsfase kunne støte på forhold utenfor politiets kontroll, som medfører at etterforsningsfasen vil kunne trekke ut i tid. Som påpekt av Kripas, kan det synes som at utvalget har sett for seg at bevisene i en straffesak er lett tilgjengelige og at det i en innledende fase av etterforskningen er lett å identifisere og sikre disse.

Sør-Øst politidistrikt har fremhevet Nokas-saken, og i denne sammenheng anført:

I saker som for eksempel Nokas-ranet i 2004 ble de første ranerne varetektsfengslet kort tid etter ranet. Ettersom saken ble etterforsket ble flere ranere pågrepet og varetektsfengslet over en lang tidsperiode. Ranets hovedmann David Toska ble pågrepet i Spania ett år etter ranet. Selve straffesaken tok flere år å etterforske, selv med et stort antall etterforskere og svært høy prioritering hele veien. Dersom ranerne som først ble pågrepet hadde blitt løslatt etter tre måneder, sier det seg selv at resten av etterforskning kunne ha blitt svært skadelidende, og i ytterste konsekvens kunne ranet ha forblitt bare delvis oppklart.

Det er ikke vanskelig å se at en absolutt frist på tre måneder vil være problematisk og i mange tilfeller medføre at gjerningspersonen må løslates før de nødvendige etterforsningskritt er foretatt. Utvalgets forslag tar etter Politidirektoratets oppfatning i liten grad høyde for dagens kriminalitetsbilde, som er preget av økt internasjonalisering, organisert og grenseoverskridende kriminalitet, og de utfordringer man står ovenfor i slike saker. Utvalget tar heller ikke høyde for hvilken betydning en slik frist vil ha i saker der etterforskning foregår i samarbeid med utenlandske politimyndigheter.

Oslo politidistrikt har i sitt høringsinnspill¹⁸⁸ gitt flere eksempler på saker hvor en slik frist kan være svært uheldig, og en finner grunn til å gjengi et av eksemplene her som på en god måte illustrerer problemstillingen:

Saken gjaldt innførsel av 6 kilo heroin august 2006. Kurer ble stoppet i toll og stoffet ble avdekket gjemt i bilen. Det fantes ingen tekniske spor som knyttet sjåføren til stoffet. Han hadde en i utgangspunktet tilforlatelig forklaring på alt fra anskaffelsen av bilen i forkant av turen, hvordan han hadde reist til hjemlandet og besøkt familien der og deretter reist til Norge for å gjenfinne en onkel som familien trodde kunne befinne seg i Norge. Han hadde også en forklaring på hvordan stoffet kunne ha kommet inn i bilen på ulike tidspunktet i løpet av denne tiden. Historien startet i Tyskland og gikk via Serbia/Kosovo, og gjennom Tyskland igjen og til Norge. For å kontrollere hans forklaring måtte politiet avhøre flere familiemedlemmer i Mitrovica i Kosovo, og 7 vitner i Tyskland (i hhv. Heilbronn, Stuttgart og Kiel). Hans forklaring ble gradvis plukket fra hverandre idet detaljer ikke ble bekreftet av vitnene. Formålet med reisen og opplysningene knyttet til bilen stemte ikke, vitnene i Heilbronn og Stuttgart bekreftet ikke verken kjennskap til reisen til Norge eller formålet, videre ble heller ikke historien om hvordan stoffet kunne ha havnet i bilen i Kiel bekreftet. Totalt sett kunne retten se bort i fra hans versjon fordi den ikke ble bekreftet.

¹⁸⁸ Oslo politidistrikts høringsinnspill side 40 flg.

Vedkommende ble således domfelt. Uten alle disse avhørene kunne man ikke sett bort ifra hans forklaring om reisen til Norge og at stoffet kunne havnet i bilen ved flere anledninger tidspunkter underveis. Det er slike detaljer som er avgjørende for troverdigheten.

Dersom siktede i denne saken ikke hadde vært undergitt varetekt med brev og besøkskontroll ville saken ikke kunne blitt oppklart! Etterforskningen i utlandet tok omkring 9 måneder. Det ble først foretatt politiavhør. Dersom vitnene hadde bekreftet forklaringen ville ikke ytterligere avhør vært påkrevet, i det saken da sannsynligvis ville endt med henleggelse. Men siden vitneavhørene ble avgjørende som bevis måtte det foretas rettslige avhør til bruk under hovedforhandlingen. Det var tidkrevende å få tilgang til vitnene i Kosovo, på grunn av situasjonen i landene og avhørene måtte foretas i Kraljevo i Serbia. Videre måtte det flere reiser til Tysland til for å sikre avhør i til sammen 4 ulike domstolskretser der.

Etter politiavhørene ble det vurdert slik at bevisene var sikret og at det ikke lenger var bevisforspillelsesfare, og siktede ble fengslet pga. unndragelsesfare. Dette førte til at alle vitnene i Serbia, som var nær familie og venner, endret sine forklaringer. Ved de rettslige avhørene bekreftet de siktedes historie.

De ble ikke trodd siden de nå hadde hatt kontakt med siktede i tiden mellom politiavhørene og de rettslige avhørene. Men det ble krevende siden de måtte konfronteres i detalj med sine politiforklaringer, og dette var ikke vanlig prosedyre i Serbisk rett. Vi hadde problemer med å få protokollert dette på en slik måte at kunne få synliggjort endringene i forklaringene. Retten i Serbia ville i utgangspunktet kun protokollere deres forklaringer slik de fremkom for retten og ikke hva de hadde sagt i tidligere politiavhør. Opphevelsen av brev og besøksforbudet holdt således på å få svært uheldige konsekvenser for saken selv etter at politiavhør var sikret.

Lojaliteten til siktedes familie og venner vil ligge hos den siktede, ikke hos politiet. Vitner, særlig nær familie, er generelt sett villige til å lyve dersom de tror de kan «redde» siktede fra mange års fengselsstraff. Det er naivt å tro at en trussel om mulig straff for falsk forklaring hinder dette. Folk kjemper bokstavelig talt for livet – eget eller nære familiemedlemmers – og de fleste er villige til å gå langt for å unngå 15 års fengsel.

Som fremhevet av flere politidistrikter kan det foreligge uttalt bevisforspillelsesfare også etter at saken er ferdig etterforsket, jf. for eksempel tilfellet omhandlet i Høyesteretts avgjørelse inntatt i Rt. 2008 s. 663. Utvalget synes ikke å ha tatt dette i betraktning.

Politidirektoratet mener altså at forslaget først og fremst rammer politiets mulighet til å etterforske og drive effektiv kriminalitetsbekjempelse i de mest alvorlige og samfunnsskadelig former for kriminalitet, som eksempelvis terror, krigsforbrytelser, drap og ulike former for organisert kriminalitet, herunder menneskehandel og grov narkotikakriminalitet. Slike saker vil ofte være tidkrevende og kompliserte, og ikke sjelden må politiet trenge inn i godt organiserte miljøer. Videre vil man ofte stå ovenfor en lang rekke straffbare forhold begått over tid, med et persongalleri som avdekkes underveis i etterforskningen, og som ofte medfører pågripelser på ulike tidspunkt.

Politidirektoratet vil videre peke på at fristen kan gi uheldige følger i saker som gjelder alvorlige seksuelle overgrep, spesielt der man står ovenfor flere overgripere og mange fornærmede. Listen er på ingen måte uttømmende.

Det fremheves at forslaget ikke løser de situasjoner hvor siktelsen utvides med nye straffbare forhold i varetektsperioden og det foreligger bevisforspillingsfare også for de nye forholdene. Ordlyden i utkastet § 15-3 (3) løser ikke spørsmålet, og problemstillingen er ikke nærmere kommentert i utvalgets utredning. Problemstillingen er nokså praktisk, og en slik utvidelse av siktelsen i løpet av en fengslingsperiode skjer relativt hyppig. Dersom departementet går inn for en løsning i samsvar med utvalgets forslag bør det fremgå klart av loven eller forarbeidene hvordan fristen skal beregnes.

En kan ikke se at det foreligger et tilstrekkelig tungtveiende behov for å innføre en absolutt frist, som først og fremst vil kunne få betydning i saker som omfatter de mest alvorlige former for kriminalitet hvor gjerningsmannen ofte må forvente en betydelig fengselsstraff. I slike saker vil politiet som oftest også nedlegge betydelige ressurser. Der etterforskningen trekker ut i tid har dette i all hovedsak en legitim grunn.

Etter gjeldende straffeprosesslov § 185 annet ledd skal påtalemyndigheten ved forlengelse av varetektsfengsling opplyse tidspunktet for når etterforskningen ventes ferdig, og opplysningene skal nedtegnes i rettsboken. Man skal videre kortfattet gjøre rede for den etterforskningen som er foretatt siden forrige rettsmøte og hvilken etterforskning som gjenstår. Domstolene har således etter gjeldende rett et godt grunnlag for å vurdere den enkelte saks fremdrift, og i ytterste konsekvens beslutte løslatelse dersom de finner fremdriften utilstrekkelig ut ifra en forholdsmessighetsvurdering. Bestemmelsen er foreslått videreført i utkastet § 15-16 (4) bokstav b.

Den kontroll domstolene skal utøve i medhold av utkastet § 15-16 (4) må anses som en tilstrekkelig sikkerhetsventil for å unngå unødig liggetid og tilstrekkelig fremdrift i tillegg til den vurdering som skal foretas i medhold av § 14-1 annet ledd.

Politidirektoratet har vurdert om det er hensiktsmessig å foreslå at det i bestemmelsen gjøres et unntak for saker med en viss strafferamme eller for konkrete lovbrudd. Direktoratet er imidlertid av den oppfatning at behovet for bruk av varetekt må vurderes ut ifra den enkelte sak og at man i denne sammenheng ikke bør være bundet opp av absolutte skranker.

Bruk av restriksjoner ved bevisforspillelse – isolasjon

Utvalgets forslag

Utkastets § 15-12 omhandler muligheten til å ilegge restriksjoner. Bestemmelsen regulerer restriksjoner under varetektsfengsling, men også ved pågripelse. Det siste er nytt sammenlignet med gjeldende rett.

Det foreslås innstramninger i vilkårene for å benytte fullstendig isolasjon, og inngangsvilkåret skjerpes slik at isolasjon må antas å være av vesentlig betydning for etterforskningen. Isolasjon kan bare benyttes for et tidsrom av to uker, og kan helt unntaksvis forlenges.

Etter utvalgets forslag skal den pågrepne i utgangspunktet ha tilgang til nyhetskilder, korrespondanse, besøk og samvær med andre innsatte om ikke påtalemyndigheten beslutter det motsatte av hensyn til etterforskningen.

Mottatte innspill

Om isolasjon som restriksjon under varetektsfengsling

Kripos er enig i at isolasjon ikke skal brukes mer enn strengt nødvendig, idet isolasjon kan innebære en betydelig belastning for den innsatte. Imidlertid peker Kripos på at hensynet til etterforskningen kan tilsi at det bør være en viss adgang til bruk av isolasjon for å hindre forspillelse av bevis. Slik Kripos vurderer utvalgets forslag om at isolasjon ut over 2 uker kun bør skje unntaksvis (i "helt sjeldne tilfeller"), representerer det en betydelig innsnevring i isolasjonsadgangen sammenlignet med gjeldende straffeprosesslov. Kripos mener at avveiningen mellom hensynet til etterforskningen og hensynet til den fengslede i større grad enn foreslått bør kunne foretas av domstolen. Særlig gjelder dette i alvorlige saker.

Kripos har merket seg at utvalgets målsetning synes å være at bruken av isolasjon bør nærme seg nivået i Danmark, der bruken av isolasjon er kraftig redusert de siste årene. I den forbindelse bemerker Kripos at gjeldende straffeprosesslov § 186a er utformet etter dansk mønster¹⁸⁹, sml. dansk retsplejelov § 770a flg¹⁹⁰. Det opplyses fra Kripos at fristene for bruk av isolasjon etter gjeldende dansk retsplejelov er innskjerpet sammenlignet med det som ble lagt til grunn som mønster ved innføring av straffeprosessloven § 186a¹⁹¹. Kripos fremholder imidlertid at den danske retsplejelovens isolasjonsbestemmelser også i dag representerer en god avveining mellom de motstående hensyn, og bør kunne tjene som modell for norsk lovgivning på området.

Kripos viser til at etter gjeldende dansk retsplejelov § 770c gjelder absolutte grenser for bruk av isolasjon på 2 uker der den straffbare handling har en strafferamme på 4 år, og 4 uker der den straffbare handling har en strafferamme mellom 4 og 6 år. Der den straffbare handling kan medføre fengsel i 6 år eller mer, gjelder i utgangspunktet en grense for bruk av isolasjon på 8 uker, dog slik at domstolen unntaksvis kan forlenge isolasjonen utover dette

(...) hvis afgørende hensyn til forfølgningen gjør fortsat isolation påkrævet, uanset den tid arrestanten hidtil har været isoleret, og lovovertrædelsen kan ventes at ville medføre straf af fængsel i mindst 2 år.

For øvrig peker Kripos på at utvalget ikke synes å sondre mellom fullstendig og delvis isolasjon. Det påpekes at retsplejeloven § 770a kun gjelder *fullstendig* isolasjon, dvs. utelukkelse fra fellesskap med samtlige medinnsatte, og ikke *delvis* isolasjon, dvs. utelukkelse fra fellesskap med visse medinnsatte. Kripos mener at det også i norsk straffeprosess må sondres mellom disse, slik det i dag gjøres i straffeprosessloven § 186a, jf. § 186 annet ledd fjerde punktum. Fullstendig isolasjon må anses å være et inngrep av langt større intensitet enn delvis isolasjon¹⁹². Som et praktisk eksempel på behovet for delvis isolasjon nevnes at dersom flere pågrepne i samme sak sitter i samme fengsel, vil det være behov for å sikre seg mot at disse omgås.

Hva gjelder adgang til nyhetskilder, jf. utkastets § 15-12 (1) a, bemerker Kripos at bestemmelsen har et annet formål enn å hindre bevisforspillelse, nemlig å hindre vedkommende i å tilpasse sin forklaring etter dokumentenes innhold. Bruk av restriksjonen vil således komme i konflikt med lovforslaget § 15-2 (2) annet punktum. Videre viser Kripos til at uttrykket *nyhetskilder* dekker flere informasjonskilder enn

¹⁸⁹ Ot.prp. nr. 66 (2001-2002) side 42-57

¹⁹⁰ Se Dansk Retsplejelov §§ 770a – 770e, www.retsinformasjon.dk.

¹⁹¹ Sml. gjengivelse i Ot.prp. nr. 66 (2001-2002) side 43

¹⁹² Se Ot.prp. nr. 66 (2001-2002) side. 46

gjeldende straffeprosesslov § 186 annet ledd fjerde punktum, som omhandler adgang til aviser eller kringkasting.

Det fremheves fra Kripas' side at nektelse av adgang til nyhetskilder er hensiktsmessig hovedsakelig i mer alvorlige saker som får betydelig omtale i media. Formålet med restriksjonen er åpenbart at mistenkte ikke skal kunne høre eller lese om saken mens han samtidig er nektet innsyn i de samme opplysninger i medhold av gjeldende straffeprosesslov § 242 (lovforslaget § 6-4)¹⁹³. Det ville være lite sammenheng i lovgivningen om man kan nekte dokumentinnsyn etter straffeprosessloven § 242 (utkastet § 6-4 første ledd), men ikke samtidig nekte innsyn i stort sett de samme opplysninger fremkommet gjennom media. I enkelte saker driver media dessuten egen "etterforskning", og kan således også ligge "foran" politiet. På denne bakgrunn mener Kripas at utkastet § 15-12 (1) bokstav a bør unntas begrensningen i utkastets § 15-2 annet ledd annet punktum, eventuelt kunne gis anvendelse ved varetektsfengsling også på andre grunnlag enn bevisforspillelse.

Oslo politidistrikt slutter opp om hovedregelen om at isolasjon ikke skal besluttes for mer enn to uker av gangen. Politidistriktet fremhever at det ikke er avklart i utredningen hva som ligger i "unntaksvis forlenges", og viser i denne sammenheng til at det vil være behov for å benytte isolasjon også ut over en 2 ukers periode i en rekke alvorlige straffesaker.

Sør-Øst politidistrikt viser til at det finnes en rekke eksempler på at varetektsinnsatte har kommunisert gjennom andre innsatte. Etter distriktets syn er det derfor behov for å kunne ilegge fullstendig isolasjon. Den foreslåtte regel om at isolasjon kun "unntaksvis" kan forlenges, oppfattes som for strengt. *Sør-Øst politidistrikt* viser til at mye av den innledende etterforskningen gjenstår etter 2 uker i alvorlige saker. Det foreslås heller at Kriminalomsorgen pålegges å avhjelpe isolasjonsvirkninger.

Nordland politidistrikt deler ikke utvalgets oppfatning av at en faktisk reduksjon i isolasjonsbruken uten videre skal kunne begrunne en ytterligere reduksjon gjennom skjerpede vilkår. Distriktet peker på at det sjelden er behov for fullstendig isolasjon ut over 2 uker, og at dette nærmest utelukkende brukes i initialfasen av en etterforskning. Distriktet fremhever dessuten at den foreslåtte bestemmelsen fremstår som uklar. Den må klargjøres, slik at det fremstår hva som er fullstendig isolasjon og hva som er delvis isolasjon. *Nordland politidistrikt* har forstått forslaget slik at det ikke er begrensninger knyttet til bruk av delvis isolasjon.

Agder politidistrikt er enig i utvalgets vurdering av at det ikke skal settes et eget kriminalitetskrav for isolasjonsadgangen, og at det ikke skal være en absolutt lengste frist for bruk av isolasjon. Distriktet forstår forslaget slik at det fortsatt vil være mulig å be om delvis isolasjon i fire uker i tråd med gjeldende rett.

Vest politidistrikt viser til at isolasjon ved varetekt i noen saker kan være tvingende nødvendig dersom formålet med en effektiv strafforfølgning skal kunne være reell. Det vises til at etterforskningen i de aller mest alvorlige straffesakene vil kunne bli skadelidende ved innføringen av en slik frist som foreslått av utvalget. Distriktet foreslår alternativt at vilkårene for bruk av isolasjon etter noe tid kan skjerpes, eller at det settes særlige krav til fremdrift og forholdsmessighetsvurderingen i saker hvor det brukes isolasjon. Etter distriktets syn, vil dette trolig kunne redusere isolasjonsbruken, slik utvalget søker å oppnå ved sitt forslag.

¹⁹³ Jf. eksempelvis RG-2004-1632.

Om isolasjon under pågripelse

Øst politidistrikt bemerker at det synes som at lovforslaget tar utgangspunkt i at en pågriper oppholder seg i et regulært fengsel og ikke i en politiarrest. Distriktet fremhever at politiarrestene i dag ikke er bygd slik at det mulig å gjennomføre samvær med andre pågripne. Distriktet fremholder at om lovforslaget vedtas, vil ikke påtalemyndigheten kunne ivareta lovens intensjon.

Politidirektoratets vurdering

Om isolasjon som restriksjon under varetektsfengsling

Isolasjonsfengsling benyttes i dag i de mest alvorlige sakene og der faren for bevisforspillelse fremstår som uttalt. Politidirektoratet er av den oppfatning at det allerede i dag kun bes om isolasjonsfengsling der dette vil være av "vesentlig betydning for etterforskningen". Forslaget kan derfor vurderes som en kodifisering av hvordan bestemmelsen i dag praktiseres, og Politidirektoratet gir sin tilslutning til forslaget.

Det er videre foreslått at isolasjonsfengsling ikke kan besluttes for lengre en to uker, og kun unntaksvis kan forlenges. Utvalget uttaler i denne sammenheng, at "forlengelse utover to uker bør være forbeholdt de helt sjeldne tilfeller". Utvalget presiserer ikke nærmere hva som ligger i dette, hvilket er en svakhet.

Politidirektoratet er enig i at bruken av isolasjon så langt det er mulig bør begrenses, men er likevel av den oppfatning at utvalgets forslag gir en for snever ramme hva gjelder adgangen til å bruke isolasjon. Det vises her til uttalelser fra Oslo, Sør-Øst, Nordland og Vest politidistrikter og Kripos, hvor behovet for isolasjon ut over 2 uker på ulike måter er omhandlet.

Kripos har i sitt hørings svar fremhevet at

Retsplejelovens isolasjonsbestemmelser også i dag representerer en god avveining mellom de motstående hensyn, og bør kunne tjene som modell for norsk lovgivning på området

Politidirektoratet er enig i dette, og viser til at den danske loven tidligere har vært benyttet som modell for utformingen av gjeldende isolasjonsbestemmelse.

Direktoratet er videre enig med Kripos og Nordland politidistrikt i at den foreslåtte bestemmelse må klargjøres med hensyn til å skille mellom fullstendig isolasjon og delvis isolasjon. I likhet med Nordland og Agder politidistrikter, tolker Politidirektoratet den foreslåtte bestemmelsen slik at det ikke er begrensninger på bruken av tiltak som vil falle inn under delvis isolasjon. En har merket seg at utvalget i merknaden til bestemmelsen mener at begrepet delvis isolasjon språklig sett er misvisende. Imidlertid må muligheten for delvis isolasjon klargjøres bedre.

Kripos har problematisert utkastets § 15-12 (1) bokstav a sett i sammenheng med utkastets § 15-2, som angir grunnlaget for å pågripe og varetektsfengsle under henvisning til bevisforspillelsesfaren. I utkastets § 15-2 (2) andre punktum fremgår det at det ikke er anledning til å varetektsfengsle en mistenkt fordi vedkommende kan tilpasse seg foreliggende bevis. Siden utkastets § 15-12 gjelder restriksjoner under, og ikke grunnlaget for, varetektsfengsling, legger Politidirektoratet til grunn at utkastets § 15-2 (2) annet punktum ikke vil legge begrensninger på anledningen til å ilegge nektelse av tilgang til nyhetskilder. Dette må imidlertid presiseres. For ordens skyld viser Politidirektoratet her til Kripos' høringsinnspill, hvor det fremgår at det sentrale ved nektelse av tilgang til nyhetskilder er at mistenkte skal kunne avgi en upåvirket

forklaring til politiet. Regelen har følgelig samme begrunnelse som for nektelse av dokumentinnsyn.

Om isolasjon under pågrepelse

Forslagets § 15-12 (1) omhandler muligheten for å *ilegge restriksjoner under pågrepelse*. Om etterforskningsmessige hensyn tilsier det, kan en pågrepet helt eller delvis nektes tilgang til nyhetskilder, korrespondanse, besøk og samvær med andre innsatte. Motsetningsvis er altså utgangspunktet at en pågrepet skal ha tilgang til dette.

Politidirektoratet vil fremheve at gjeldende straffeprosesslov ikke regulerer illeggelse av restriksjoner under pågrepelse. En viss analogi finnes i straffegjennomføringsforskriften § 4-2. Restriksjoner følger i dag implisitt av det å være pågrepet og plassert i politiets arrestanlegg¹⁹⁴. Ut over å vise til kritikken som er reist mot isolasjonsbruk under varetektsfengsling, går ikke utvalget nærmere inn i aktuelle problemstillinger eller kommenterer forslaget nærmere. Dette er etter Politidirektoratets oppfatning en klar svakhet ved utredningen. Slik Politidirektoratet vurderer det, foreligger det ikke et entydig rettskildebilde på området. Den forslåtte bestemmelsen utløser en rekke juridiske og praktiske problemstillinger, og har betydelige økonomiske konsekvenser.

Restriksjoner knyttet til samvær med andre innsatte (isolasjon)

Politidirektoratet viser til at det ikke er endelig avklart i EMD hvorvidt fullstendig isolasjon under *pågrepelse i politiarrest* innebærer en krenkelse av EMK artikkel 8. Det vises her til uttalelser i Rt. 2015 s. 1142 avsnitt 65 og TOSLO-2013-10346 punkt 7.2. De nevnte nasjonale avgjørelser tar riktignok utgangspunkt i at fullstendig isolasjon under pågrepelse i politiarrest er en krenkelse av EMK artikkel 8 når isolasjonen ikke ivaretar nødvendighetskravet i EMK artikkel 8 nr. 2. Juridisk teori¹⁹⁵ mener dagens pågripelsesregime med isolasjon i politiarrest "trolig" er i strid med EMK artikkel 8.

Et sentralt spørsmål er om fullstendig isolasjon under pågrepelse i politiarrest utgjør en krenkelse av EMK artikkel 8 uavhengig av *varigheten* av oppholdet i politiarresten. I TOSLO-2013-10346 punkt 7.4.3 åpnes det for at en "kort vurderingsperiode" og en "forholdsvis kort periode" i fullstendig isolasjon ikke vil krenke EMK artikkel 8. Slik Politidirektoratet vurderer det, er det ikke avklart *når* man eventuelt står overfor en konvensjonskrenkelse.

For ordens skyld vises det til politiloven § 8 annet ledd som gir hjemmel for innbringelse i inntil 4 timer, politiloven § 9 tredje ledd om innbringelse av berusede personer inntil vedkommende er edru og forvaring av syke i inntil 24 timer etter politiloven § 12 annet ledd. For øvrig gir straffeloven § 83 annet ledd rett på varetektfradrag når pågripelsen har vart over fire timer. Slik Politidirektoratet ser det, må det i det minste gis anledning til en pågripelsesperiode med fullstendig isolasjon på fire timer uten at dette kommer i strid med EMK artikkel 8. Det bør i tillegg tas høyde for de praktiske sider innsettelse i politiarrest medfører, slik som tid på døgnet mv. (se under om dette).

I denne sammenheng finner Politidirektoratet det riktig å fremheve at de som plasseres i politiets arrestanlegg kan være i ulik sinnsstemning, være ruset eller være pågrepet mistenkt for alvorlig (volds)lovbrudd under henvisning til gjentakelsesfaren. Pågrepne kan altså utgjøre en sikkerhetsrisiko for andre som er innsatt i politiarresten. Da opphold i politiets arrestanlegg er ment å være kortvarig, vil det være uhensiktsmessig å legge opp til en screening (innkomstsamtale og gjennomgang av historikk) av alle som

¹⁹⁴ Se i denne retning Rt. 2015 s. 1142 avsnitt 62

¹⁹⁵ Se Thomas Horn i Tidsskrift for strafferett 2012 s. 26

(https://www.advokatforeningen.no/PageFiles/6317/Er_norsk_politiarrest_i_strid_med_EMK_artikkel_8.pdf)

plasseres i politiets arrestanlegg. En slik ordning ville medføre et forlenget opphold i politiarresten. Særlig gjelder det for de pågrepne som ikke er tenkt fremstilt for varetektsfengsling i tingretten. Det presiseres at politiet i oppstartsfasen av en etterforskning ofte vil ha få opplysninger å bygge en slik screening på. Om lovforslaget blir vedtatt må det derfor samtidig gis bestemmelser som åpner for å isolere personer også av andre hensyn enn de rent etterforskningsmessige. Det vises her til straffegjennomføringsloven §§ 37 og 38 som gjelder under straffegjennomføring.

Det må også stilles spørsmål ved om isolasjon må aksepteres de facto på visse tider av døgnet. Om natten må det praktiseres innlåsing av de innsatte i politiets celloanlegg. Sikkerhetshensyn taler for dette, og det samme gjelder den pågrepnes mulighet for nattero. Man kan derfor se for seg at en som pågripes ved midnatt ikke vil kunne nyte godt av noe samvær før løslatelse fra arresten, idet vedkommende om morgenen skal i avhør. Dette kan vanskelig sies å utgjøre et brudd på EMK artikkel 8, og bør etter Politidirektoratets oppfatning reguleres i ny straffeprosesslov. For øvrig bemerkes det at spørsmålet vil ha en relasjon til straffeloven § 83 annet ledd om varetektsfradrag ved fullstendig isolasjon.

Dette leder over til spørsmålet om hvor mye samvær med andre innsatte – *omfang* – som vil ivareta en antatt minimumsstandard etter EMK artikkel 8.

Heller ikke her finnes det noe klart rettskildebilde. I en FN-rapport¹⁹⁶ er fullstendig isolasjon definert som fysisk isolasjon i 22 – 24 timer daglig. Det fremgår at det som er viktig for å unngå isolasjonsskader er "meaningful contact with other people".

Det bemerkes at samvær med andre innsatte vil gjøre at man ikke står overfor fullstendig isolasjon, jf. uttalelse om dette i Ot.prp.nr.66 (2001-2002) side 184:

Med fullstendig isolasjon menes at den siktede har vært utelukket fra fellesskap med alle andre innsatte. (Politidirektoratets understrekning)

Slik Politidirektoratet vurderer det, krever lovforslaget en grundig vurdering. Det må reguleres når retten til samvær trer inn, hvor omfattende denne skal være, i hvilke tilfeller den pågrepne kan eller må utestenges fra samvær, og om samvær er utelukket på visse tider av døgnet.

Politidirektoratet tillater seg å vise til at – avhengig av bestemmelsens endelige utforming og innhold – vil politiets arrestanlegg måtte bygges om for å kunne gjennomføre samvær mellom de innsatte. Dette vil innebære en betydelig investeringskostnad. Samtidig må bemanningen i politiets arrester økes, hvilket vil innebære en årlig driftskostnad. Utvalget synes ikke å ha problematisert dette i sitt arbeid.

Adgang til besøk

Om den pågrepne kan motta besøk, vil man i stor utstrekning komme unna krenkelse av EMK artikkel 8. Heller ikke her går utvalget inn og foretar noen nærmere begrunnelse av hvordan regelen skal anvendes i praksis. Mange av de problemstillinger som er vist til over, vil også gjøre seg gjeldende her, og det er tilstrekkelig å vise til hvorvidt en som er pågrepet midnatt og løslates 12 timer senere, etter fullført avhør, skal ha samme rett til å motta besøk som en som skal fremstilles for varetektsfengsling etter to dager. Det må

¹⁹⁶ Se UN Special Rapporteur on Torture report on Solitary Confinement, submitted to the General Assembly, 5 August 2011 side 8 (<http://solitaryconfinement.org/uploads/SpecRapTortureAug2011.pdf>)

etter Politidirektoratets oppfatning undersøkes nærmere hva en minimumsstandard omfatter hva gjelder antall og varighet på besøk.

Det bemerkes at Kriminalomsorgens regelverk¹⁹⁷ legger opp til at Kriminalomsorgen skal sende den besøkende en besøkstillatelse og at den besøkendes vandel skal kunne kontrolleres. Et tilsvarende regime under opphold i politiarrest som maksimalt skal strekke seg over 48 timer, synes vanskelig å implementere.

Da dagens arrestanlegg i liten utstrekning er bygget for å kunne motta besøk, vil en implementering av bestemmelsen medføre betydelige bygnings- og personalkostnader.

Varetektsfengsling – gjentakelsesfare

Utvalgets forslag

Utvalget er av den oppfatning at det må stilles strenge krav til grunnlaget for å konstatere gjentakelsesfare og at denne faren bør relatere seg til kriminalitet som utsetter noens liv, helse eller frihet for fare, eller ved gjentatte lovbrudd av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art. På denne bakgrunn foreslår utvalget en innskjerping av vilkårene for å kunne varetektsfengsle av hensyn til gjentakelsesfaren.

I utkastets § 15-5 er det i motsetning til gjeldende rett intet kriminalitetskrav. Men det må være tale om et "lovbrudd som utsetter noens liv, helse eller frihet for fare, eller ved gjentatte lovbrudd av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art". I følge merknaden til bestemmelsen må det være "en nærliggende og konkret trussel mot de underliggende interesser (...) som kan vernes gjennom inngrepet", eller foreligge gjentatt kriminalitet av en art som omfattes av straffeloven § 62 første ledd om vilkår for å idømme tvunget psykisk helsevern.

Mottatte innspill

Oslo politidistrikt er sterkt kritiske til forslaget, og mener forslaget vil ha konsekvenser som vil virke støtende for borgerne. Distriktet forventer at færre fengslinger vil medføre mer kriminalitet, et mer utrygt samfunn, store samfunnsøkonomiske kostnader og prosessøkonomiske kostnader.

Distriktet opplyser at de har en egen gruppe som følger opp de mest iherdige gjengangerkriminelle, og at en inkapasitering med påfølgende dom og overføring til soning fremstår som eneste kriminalitetsforebyggende virkemiddel. Fengslingsurogater anses ikke egnet på denne typen kriminelle.

Oslo politidistrikt påpeker videre at den foreslåtte bestemmelsen legger opp til utstrakt bruk av skjønn. Det etterlyses avklaring i utredningen om hvilke kriminalitetsformer som ikke gir grunnlag for varetektsfengsling, slik at ikke grensene må trekkes opp i rettspraksis. I den forbindelse stilles spørsmålet om ikke all kriminalitet i og for seg er samfunnsskadelig. Videre pekes det på det uheldige i at vilkårene "samfunnsskadelig eller særlig plagsom art" skal tolkes med utgangspunkt i en lov hvor terskelen er sagt å ligge høyt¹⁹⁸. I den sammenheng problematiserer distriktet om det må foretas en nærmere vurdering av mistenktes tidligere straffbare forhold mv., slik at det ikke lenger er tilstrekkelig å vise til vedkommende sin straffehistorikk. Distriktet ser dette som en utfordring når fremstillingsfristen er foreslått satt til senest andre dagen etter pågripelse.

¹⁹⁷ KSF-2002-9001

¹⁹⁸ Se forarbeidene til straffeloven § 62 første ledd i Prop.122 L (2014-2015) under merknad til bestemmelsen

Vest politidistrikt fremhever at lovforslaget vil få store negative konsekvenser, og at det særlig vil ramme politiets mulighet til å bekjempe den såkalte hverdagskriminaliteten. Det vil etter politidistriktets oppfatning støte allmennhetens rettsfølelse at politiet ikke kan gripe inn mot gjengangere. En nærmere drøftelse og begrunnelse for utvalgets forslag, etterlyses. Distriktet påpeker at vilkårene for å varetektsfengsle av hensyn til gjentakelsesfare, er uklare. Særlig fremheves koblingen til straffeloven § 62 første ledd om vilkår for idømmelse av tvunget psykisk helsevern, som ikke er begrunnet nærmere.

Nordland politidistrikt trekker frem at fengsling på grunn av gjentakelsesfare stort sett bare benyttes overfor de mest aktive gjengangerne som begår hyppig og intens kriminalitet. Utvalgets begrunnelse for å innskjerpe regelverket, nemlig at det er tale om fengsling uten dom for kriminalitet som ikke er begått, tilbakevises derfor av distriktet. Den type kriminalitet denne typen kriminelle begår, gjerne tyverier og bedragerier, kan fremstå som trivielle og er isolert sett er av mindre alvorlig karakter, men for de som rammes, oppleves det som høyst alvorlig. For å ivareta samfunnsvernet og opprettholde tilliten til strafferettspleien, mener distriktet at gjeldende rett bør videreføres.

Troms politidistrikt deler Nordland politidistrikt sin vurdering og konklusjon, og anbefaler i liket med Nordland politidistrikt at gjeldende rett bør videreføres for å ivareta samfunnsvernet.

Sør-Vest politidistrikt er av den oppfatning at lovforslaget vil redusere muligheten til å inkapasitere aktive gjengangere på kriminalitetsområder som ikke faller inn under skjønnsstemaene i lovforslaget.

Agder politidistrikt forstår bestemmelsen slik at den fortsatt vil åpne for fengsling av de vanlige gjengangerne som begår omfattende tyverier og "simple narkotikaovertrедelser i det øvre sjikt", og synes ikke å motsette seg forslaget.

Øst politidistrikt uttaler at det ikke har noen spesielle innsigelser til at adgangen til å fengsle "gjengangere" blir noe strammet inn.

Politidirektoratets vurdering

Utkastets § 15-5 (2) angir vurderingstema som legger strengere føringer på det skjønnretten kan utvise ved gjentakelsesfengslinger enn etter gjeldende straffeprosesslov § 171 første ledd nr. 3. Utover å tilkjennegi at lovforslaget tar sikte på en innstramning sammenlignet med dagens regelverk, gir utvalget få retningslinjer om bestemmelsens anvendelsesområde. Riktignok henviser utvalget til at varetektsfengsling av hensyn til gjentakelsesfare må ivareta liv, helse, frihet, eller skje på bakgrunn av gjentatte lovbrudd av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art, men dette innebærer ikke en tilstrekkelig avklaring.

For så vidt gjelder koblingen mellom utkastets § 15-5 (2) og straffeloven § 62, slutter en seg til det som er anført i av Oslo og Vest politidistrikter. Politidirektoratet viser til Vest politidistrikts høringsinnspill hvor det fremgår:

En savner dessuten en mer inngående drøftelse og begrunnelse for utvalgets forslag til løsning. Til dette kommer at utvalget knytter fengslingsvilkårene for gjentakelsesfare opp til vilkårene for bruk av særreaksjonen "overføring til tvunget psykisk helsevern", jf. straffeloven § 62 første ledd. Det er ikke gitt noen nærmere begrunnelse for denne koblingen. Herfra vil en bemerke at det nok kan være felles vurderingspunkter knyttet til samfunnsvern betraktninger ved begge tiltak/reaksjoner, men både målgruppe, virkemidler, gjennomføringsformer – og ikke minst formålsbetraktninger, vil være vesensforskjellige for varetekt og en særreaksjon som straffeloven § 62 første ledd omhandler. Det fremstår som en

svakhet at dette ikke er grundigere belyst og problematisert – gitt utvalgets forslag.

At utredningen ikke sier noe om bestemmelsens anvendelsesområde og bestemmelsens skjønnsmessige utforming, gjør det vanskelig å vurdere i hvor stor utstrekning forslaget vil medføre en skjerpelse i forholdet til gjeldene rettstilstand. Særlig problematisk er koblingen mellom utkastets § 15-5 (2) og straffeloven § 62, som ikke er nærmere forklart i utredningen. Politidirektoratet er enig med Oslo politidistrikt i at det ikke kan overlates til rettspraksis å trekke grensene for bestemmelsens virkeområde.

Politidirektoratet deler politidistriktenes bekymring knyttet til muligheten for å bekjempe gjengangerkriminaliteten. Det vil være svært uheldig dersom lovforslaget medfører at man i begrenset grad vil kunne varetektsfengsle de mest iherdige gjengangerne som begår en stor del av den såkalte hverdagskriminaliteten. Erfaringsmessig begår denne kategorien lovbrøttere nye straffbare handlinger kort tid etter løslatelse fra soning, og alternative tiltak fremstår ofte som lite formålstjenlige. Selv om den kriminalitet som begås kan kategoriseres som "mindre alvorlig" i den store sammenheng, er den imidlertid svært plagsom for de som rammes. Borgerne har en berettiget forventning om at politiet i størst mulig grad søker å begrense omfanget av denne type kriminalitet.

Politidistriktene har i dag et særlig fokus på gjengangerne, og i noen politidistrikter er det opprettet egne grupper som har residivistene som særskilt ansvarsområde.

Viktigheten av effektive tiltak mot disse lovbrøtterne er også fremhevet i riksadvokatens rundskriv RA 2006-4 punkt X, hvor følgende er uttalt om bruk av varetekt ovenfor residivister.

Riksadvokaten har i flere år lagt stor vekt på å motarbeide «kvardagskriminalitet», ikke minst vinningskriminalitet, jf. m.a. dei siste mål- og prioriteringsrundskriva. Eit av fleire viktige verkemiddel for å motarbeide denne kriminaliteten, er aktiv og målretta bruk av kortvarig varetekt av dei mest aktive tilbakefallsforbrytarane. Dette har fått samla oppslutnad frå politisk hald. Justisdepartementet uttala i Ot.prp. nr 81 (1999-2000) at departementet var samd med riksadvokaten i at «varetekt bør nyttas aktivt i kampen mot den gjentatte vinningskriminaliteten.

Vilkårene for å anvende straffeprosessloven § 171 første ledd nr. 3 er strenge, og bestemmelsen tolkes i praksis slik at det må foreligge sterk sannsynlighetsovervekt for gjentagelse av nye straffbare forhold. Politidirektoratet kan ikke se at det foreligger et tilstrekkelig behov for en skjerpelse av vilkårene på dette området, hvilket i så fall vil kunne gå på bekostning av samfunnets behov for beskyttelse mot de som begår gjentatt kriminalitet. Bestemmelsen slik som den forstås og praktiseres i dag, gir etter Politidirektoratet sin oppfatning en god balanse mellom de ulike kryssende hensyn.

Politidirektoratet konstaterer for øvrig at straffeprosessloven § 173 første ledd ikke er foreslått videreført som egen bestemmelse. Ordlydmessig synes imidlertid denne å omfattes av utkastets § 15-5. Dette bør imidlertid avklares nærmere i de senere forarbeider.

Særlig om pågripelse og fengsling av mistenkte for å sikre fremstilling – § 15-7

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at mistenkte skal kunne pågripes dersom han unnlater å møte etter innkalling til politiavhør, personundersøkelse eller uteblir fra psykologisk undersøkelse, samt der mistenkte møter beruset til politiavhør.

Mottatte innspill

Oslo og Innlandet politidistrikter slutter seg til forslaget.

Politidirektoratets vurdering

Forslaget vil legge til rette for bedre ressursutnyttelse og fremdrift i straffesaken. Spesielt innebærer forslaget en forenkling der det skal foretas psykologisk undersøkelse. Selv om disse sakene i antall er begrenset kan det i mange tilfeller være en utfordring å få gjennomført undersøkelsen grunnet manglende oppmøte fra mistenkte, hvilket blant annet kan ha sin årsak i mistenktes psykiske tilstand. Politiet kan i dag fremstille, eller dersom retten har avsagt kjennelse, pågripe den siktede for å sikre gjennomføring av den sakkyndige undersøkelsen, jf. straffeprosessloven § 166. Bestemmelsen er imidlertid begrenset til de tilfeller hvor den sakkyndig er oppnevnt av retten, hvilket bare unntaksvis er tilfelle for de såkalt prejudisielle undersøkelsene. Politidirektoratet støtter forslaget og mener det vil innebære en forenkling og dekke et klart praktisk behov.

Politidirektoratet gir videre sin tilslutning til at politiet gis hjemmel til pågripelse der mistenkte møter beruset til avhør, jf. utkastets § 15-7 (5).

Særlig om fengsling av mistenkte under 18 år – § 15-11

Utvalgets forslag

Bestemmelsen samler alle skjerpede krav som gjelder ved fengsling av mindreårige. Utvalget foreslår blant annet mistenkte under 18 år bare unntaksvis kan fengsles, jf. 15-11 (1). Samtidig endres fremstillingsfristen slik at mistenkte under 18 må fremstilles senest 24 timer etter pågripelsen.

Politidirektoratets vurdering

Utvalget foreslår at fengsling av personer under 18 år kun kan skje "unntaksvis". I gjeldende straffeprosesslov § 184 annet ledd angis vilkåret som "tvingende nødvendig". Det endrede ordvalg er ikke nærmere kommentert i utvalgets utredning, og Politidirektoratet oppfatter det slik at utvalget tar sikte på å videreføre gjeldende rettstilstand. En har ingen kommentar til dette og direktoratet gir sin tilslutning til forslaget.

Straffeprosessloven § 174 er ikke foreslått videreført i ny straffeprosesslov. Bestemmelsen gir anvisning på en "forsterket vurdering av forholdsmessigheten" ved pågripelse av barn under 18 år. Selv om alder vil være et viktig moment ved forholdsmessighetsvurderingen ellers, er Politidirektoratet av den oppfatning at bestemmelsen bør videreføres i ny straffeprosesslov. En antar at det vil være hensiktsmessig å videreføre bestemmelsen i § 15-11 sammen med de øvrige skjerpede vilkår, og at overskriften i bestemmelsen endres til "pågripelse og fengsling av mistenkte under 18 år".

Fremstillingsfristen endres slik at den senest skal skje 24 timer etter pågripelsen. Dette innebærer en innskjerpelse i forhold til dagens regelverk, jf. straffeprosessloven § 183 annet ledd. Politidirektoratet vil påpeke at en absolutt fremstillingsfrist knyttet opp til timer, som her foreslås, i realiteten vil innebære at den reelle fremstillingsfristen vil kunne bli langt kortere avhengig av hvilket tidspunkt på døgnet den mindreårige pågripes. Politiets virksomhet er i stor grad hendelsesstyrt, og straffbare forhold begås uavhengig av domstolenes åpningstid. En slik frist vil i mange tilfeller kunne by på praktiske utfordringer med å sikre et tilstrekkelig og forsvarlig grunnlagsmateriale for de vurderinger som skal foretas. Fengsling vil først og fremst være aktuelt i alvorlige saker hvor arbeidsoppgavene til politipersonell vil være mange i form av bevissikringstiltak, rapportskrivning og avhør. Juristen på saken skal ta stilling til fengsling og skrive påtegning til rettsmøtet, og mistenkte skal fraktes til rettsmøte ofte over en lengre avstand. En for kort frist vil kunne få som konsekvens at saken ikke i tilstrekkelig grad er opplyst og man må ta stilling til fengslingsspørsmålet på et tynt og mangelfullt grunnlag.

Samtidig vil en påpeke at en kort frist vil kunne påvirke barnevernets mulighet til å fremskaffe alternative og mindre inngripende tiltak som vil kunne ivareta fengslingsformålet.

Antall mindreårige personer som fengsles er begrenset, og det vil nok i det enkelte tilfelle hvor spørsmålet kommer på spissen være mulig med praktiske løsninger mellom politiet og domstolene. Politidirektoratet er imidlertid av den oppfatning at det er betenkelig med en frist som foreslått av utvalget og at denne bør utvides noe. Direktoratet foreslår at reglen endres slik at fremstilling for retten av mistenkte under 18 år skal skje "snaarest og senest dagen etter pågripelse". Dette vil gi større fleksibilitet. Samtidig bør hovedregelen være at fremstilling må skje "straks" og at fremstilling mot utløpet av fengslingsfristen først og fremst blir aktuelt der tungtveiende hensyn foreligger.

Utkastets løsning vil for øvrig innebære at domstolene må legge til rette for at fengslinger kan skje i helger og på helligdager.

Særlig om beslutningsmyndighet og adgang til rettslig prøvning – § 15-13

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å innføre en rettslig prøvelsesadgang for tiltak som beskrevet i § 15-1 første ledd bokstav a-f, samt tilsvarende for den som er besluttet avhentet.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt mener den foreslåtte bestemmelsen lett kan misforstås, og trekker særlig frem at det er usikkert om det foreligger adgang til umiddelbar rettslig prøvning av en beslutning om pågripelse.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet slutter seg til at det bør være en slik prøvelsesadgang for tiltakene beskrevet i bokstav a-e som virker i "tid", men stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten av en tilsvarende prøvelsesrett for pågripelse og avhenting. I disse tilfellene vil den tiltaket gjelder ha en begrenset rettslig interesse av å få prøvet tiltaket i ettertid. Den foreslåtte ordningen må antas å bli ressurskrevende både for påtalemyndigheten og domstolene, sett i lys av at pågripelse er et hyppig benyttet tiltak. Selv om viktige hensyn også kan trekke i retning av å åpne for rettslig prøvelse av disse tiltakene, er Politidirektoratet av den oppfatning at dagens rettstilstand bør videreføres. Den som

mener seg uberettiget pågrepet kan følge alternative spor, som klage til politimesteren eller inngi anmeldelse til Spesialenheten for politisaker.

Særlig om underretning til nærstående om pågripelse og fengsling – § 15-14

Utvalgets forslag

Utkastets § 15-14 regulerer underretning om pågripelse og fengsling. Ut fra merknaden til bestemmelsen synes det som at gjeldende rett videreføres, hvoretter "den pågrepnes husstand eller annen han utpeker" skal underrettes om pågripelsen.

Mottatte innspill

Møre og Romsdal politidistrikt reiser problemstillingen hva som ligger i "nærmeste" og ser dette i sammenheng med den personkrets som er listet opp i straffeloven § 9. Det problematiseres videre de tilfeller hvor den pågrepne ikke har nærstående i Norge.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet anser det som nødvendig å presisere i senere forarbeider hva som ligger i "nærmeste" og at dette bør begrenses til en person. En vil også påpeke at ikke alle ønsker at ens nærmeste skal kjenne til at man er pågrepet av politiet. Av den grunn kan det være grunnlag for å videreføre gjeldende straffeprosesslov § 182 som omtaler en "annen han utpeker". Det kan med fordel presiseres i senere forarbeider hvor langt underretningsplikten rekker. Særlig gjelder dette personer som ikke har nærstående i Norge og hvor kommunikasjonsmulighetene enten ved språkbarriere eller teknologi er begrenset.

Særlig om løslatelse eller fremstilling for fengsling – § 15-15

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at den pågrepne skal løslates eller fremstilles for retten med begjæring om fengsling snarest mulig og senest den andre dagen etter pågripelsen.

Etter § 15-15 (2) er utgangspunktet at påtalemyndigheten skal delta i fengslingsmøtet.

Mottatte innspill

Vest politidistrikt stiller spørsmål ved om det vil bli flere varetektsfengslinger enn i dag når fristen for fremstilling settes kortere enn etter gjeldende rett. Distriktet viser til at det i dag gjøres betydelig etterforskning i den enkelte sak med en pågrepet for å unngå å måtte fremstille den pågrepne. Vest politidistrikt trekker frem at om forslaget blir vedtatt, vil fengslingsspørsmålet kunne måtte tas stilling til på et tynnere grunnlag enn i dag.

Oslo politidistrikt viser til at enkelte saker er såpass omfattende og komplekse eller har en utvikling som gjør det nødvendig å ha fremstilling på den tredje dagen etter pågripelse.

Sør-Vest politidistrikt fremholder at den foreslåtte fengslingsfristen har gode grunner for seg, men påpeker at den vil være meget ressurskrevende for politi og domstol.

Agder politidistrikt antar endringen som forslaget innebærer er nødvendig for å ivareta de internasjonale menneskerettsforpliktelser.

Innlandet politidistrikt støtter forslaget.

Nordland politidistrikt ser forslaget til fremstillingsfrist som klargjørende når det hensyntas rettspraksis og retningslinjer fra riksadvokaten.

Øst politidistrikt ser ingen betenkeligheter knyttet til forslaget, men påpeker at forslaget vil medføre økonomiske konsekvenser for domstolene, som må ha en aktiv vaktordning i helgene.

Hva gjelder påtalemyndighetens deltakelse i fengslingsmøter, foreslår *Oslo politidistrikt* at det må lempes på vilkårene. Politidistriktet mener det sentrale er om det vurderes som unødvendig for påtalemyndigheten å møte.

Politidirektoratets vurdering

Gjeldende straffeprosesslov § 183 første ledd første punktum pålegger påtalemyndigheten å løslate eller fremstille en pågrepet for varetektsfengsling "snarest mulig og senest den tredje dagen".

I forarbeidene¹⁹⁹ til bestemmelsen fremgår det:

Hovedregelen er fortsatt at den siktede skal fremstilles snarest mulig. Bare unntaksvis kan det være aktuelt å vente med fremstillingen helt til fristen løper ut. Hvor lenge man kan vente, vil bero på forholdene i den enkelte saken, blant annet på hvor alvorlig forbrytelse det dreier seg om og på hvor komplisert og tidkrevende etterforskningen er.

Utvalget peker på at de folkerettslige forpliktelser tilsier at straffeprosessloven § 183 første ledd første punktum må innskjerpes. Særlig sentralt i denne sammenheng står en uttalelse fra FN's menneskerettskomite av 27. mars 2013, hvor det fremgår at fremstilling for varetektsfengsling senere enn 48 timer "requires[s] special justification".

Problemstillingen og forståelsen av "special justification" har vært reist for norsk rett. I Rt. 2015 s. 1142 var spørsmålet om en fremstilling for retten 52 timer og 15 minutter etter pågrepelse var brudd på Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 9 nr. 3. I avsnitt 30 uttaler Høyesterett:

Jeg forstår uttalelsene slik at tidsbruken bare helt unntaksvis kan overstige 48 timer og bare såfremt omstendighetene kan rettferdiggjøre det. Fristen bygger på komiteens vurdering av at 48 timer vanligvis er tilstrekkelig til å transportere den pågripne og til å forberede fengslingsmøtet.

Slik Høyesterett vurderte det, var det sentrale om det forelå "tilstrekkelige grunner som kan rettferdiggjøre at A først ble fremstilt for en dommer vel 52 timer etter pågripelsen"²⁰⁰. Det kan altså synes som at Høyesterett har lagt til grunn en noe mindre streng norm enn den språklige forståelsen av "special justification". Det vises i denne forbindelse til de konkrete forhold, slik de fremgår av avsnitt 33:

Grunner som kan rettferdiggjøre at fristen oversittes, vil variere blant annet ut fra hvor lang overskridelse det er snakk om, hvor alvorlig forbrytelse det er mistanke om og hvor tidkrevende det er å klarlegge fengslingsgrunnlaget. A var som nevnt siktet for et alvorlig straffbart forhold der det blant annet var av betydning å

¹⁹⁹ Ot.prp.nr.66 (2001-2002) punkt 20.2

²⁰⁰ Rt. 2015 s. 1142 avsnitt 34

avklare forholdet til en medsiktet. Han ble fremstilt for retten få timer etter at fristen løp ut. Transporten fra arresten og til tinghuset fant sted bare 35 minutter på overtid og fristoverskridelsen hadde sammenheng med tingrettens berammingspraksis.

En ser her at Høyesterett trekker frem momenter som også fremgår av forarbeidene til gjeldende straffeprosesslov § 183.

Utvalgets forslag om at fremstilling skal skje senest den andre dagen etter pågrepelse åpner for en viss fleksibilitet, slik også Rt. 2015 s. 1142 gir føringer på. En pågrepelse torsdag kl. 09.45 med fremstilling for retten kl. 14.00 på en lørdag (den andre dagen), slik tilfellet var i Rt. 2015 s. 1142, vil kunne være i tråd med utkastets § 15-15 (1).

Samtidig vil en pågrepelse torsdag kl. 23.59 gjøre at den pågrepne må fremstilles for retten lørdag ettermiddag. I den absolutte majoriteten av straffesaker vil dette gi politiet tilstrekkelig tid til å klargjøre fengslingsgrunnlaget. Samtidig vil det i et fåtall kompliserte saker være tidkrevende å skaffe seg tilstrekkelig oversikt til at politi og påtalemyndighet kan ta stilling til fengslings spørsmålet, jf. også Oslo politidistrikts høringsinnspill. En bestemmelse som unntaksvis åpner for fremstilling senest den tredje dagen hvor det er påkrevd, vil imøtekomme dette. I enkelte unntakstilfeller vil dette måtte aksepteres, jf. Rt. 2015 s. 1142.

Politidirektoratet erkjenner at det vil være utfordrende å utforme bestemmelsen slik at den fastslår hovedregelen om fremstilling snarest mulig, er pedagogisk nok hva gjelder 48-timersfristen, og samtidig åpner for den nødvendige fleksibilitet.

Da det ikke er gjort unntak for domstoloven § 149 i forslaget, vil Politidirektoratet fremheve at det at uansett utforming av bestemmelsen vil det være behov for at domstolene åpner for fengsling på helgedager og helligdager. Det må åpnes for praktikable og hensiktsmessige løsninger slik at 48-timersfristen kan overholdes.

Særlig om maksimal fengslingsperiode på 8 uker - § 15-16 (3)

Utvalgets forslag

Varetektsfengsling kan etter utvalgets forslag fastsettes for en periode på maksimalt 8 uker. Etter gjeldende rett er utgangspunktet at retten fastsetter en fengslingsperiode på 4 uker, men denne kan gjøres lengre om "etterforskingens art eller andre særlige omstendigheter tilsier at fornyet prøving etter fire uker vil være uten betydning"²⁰¹.

Mottatte innspill

Nordland politidistrikt mener det i visse tilfeller er nødvendig med fengslingsperioder ut over 8 uker, og trekker frem som særlig praktisk de tilfeller hvor det foreligger en fellende dom i tingretten og man avventer ankespørsmålet. Av den grunn foreslår Nordland politidistrikt at gjeldende rett videreføres.

Oslo politidistrikt mener at retten som i dag bør kunne avgjøre fengslingsperiodens lengde, og viser særlig til de tilfeller hvor man avventer hovedforhandling. Distriktet peker på at fornyet prøving i disse tilfellene vil være uten betydning og kreve unødvendig mye ressurser av både påtalemyndighet, forsvarer og domstolene.

²⁰¹ Straffeprosessloven § 185 første ledd fjerde punktum

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet slutter seg til Nordland og Oslo politidistrikter sine merknader, og foreslår at gjeldende rett videreføres.

Særlig om fortsatt fengsling ved hovedforhandling etter dom – § 15-17 (1) bokstav b

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at mistenkte kan holdes fortsatt fengslet uten forlengelse etter § 15-16 i inntil to uker i påvente av dom.

Mottatte innspill

Oslo politidistrikt kan ikke se på hvilket grunnlag utvalget har foreslått endring fra gjeldende rett, og påpeker at forslaget vil medføre merarbeid og at mistenkte i alle tilfeller kan begjære seg løslatt.

Øst politidistrikt påpeker at dersom retten mener at det ligger an til frifinnelse ved avslutningen av en hovedforhandling, vil retten kunne beslutte mistenkte løslatt. Distriktet fremholder videre at en fremstilling for fortsatt varetektsfengsling etter utløpet av den foreslåtte to ukers fristen ikke vil innebære en praktisk reell prøving av fengslingsspørsmålet. Distriktet mener at mistenktes rettssikkerhet er godt nok ivaretatt ved at vedkommende kan begjære seg løslatt.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er av den oppfatning at gjeldende rett bør videreføres. Etter avholdt hovedforhandling vil siktede og hans forsvarer ha et godt grunnlag for på eget initiativ å fremsette begjæring om løslatelse, dersom de er av den oppfatning av at vilkårene for varetektsfengsling ikke lenger er oppfylt. Forslaget vil slik direktoratet ser det belaste systemet unødige, og innebære at retten må ta stilling til fengslingsspørsmålet i mange saker hvor det fremstår som nokså opplagt at vilkårene fortsatt er oppfylt. Gjeldende rett, som gjør at mistenkte holdes fortsatt fengslet inntil dom foreligger, bør etter Politidirektoratets oppfatning videreføres.

Særlig om tvangstiltak ved gjenåpning av straffesak – § 41-20

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at begrensninger i bevegelsesfriheten av hensyn til allmenhetens retts- og trygghetsfølelse ikke kan benyttes før det er truffet beslutning om å gjenåpne saken. Utvalget begrunner dette blant annet med at fengsling før dette tidspunkt vil innebære en "foregripelse av spørsmålet om gjenåpning", og det vises i denne forbindelse til mindretallets votum i Høyesterett sin avgjørelse inntatt i Rt. 2015 s. 935.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er av den oppfatning at gjeldende rettstilstand bør videreføres. De hensyn bestemmelsen skal ivareta vil i stor grad bli reaktivert når etterforskningen gjenopptas. Dette vil spesielt være tilfelle i alvorlige saker som drap. Forholdet beskrevet i Rt. 2015 s. 935 er i så henseende illustrerende, og det må anses som klart at det ville vekket sterke reaksjoner dersom gjerningsmannen kunne bevege seg fritt på sitt hjemsted hvor også drapet fant sted etter at etterforskningen var gjenopptatt. Det skal

uansett foretas en forholdsmessighetsvurdering av hvorvidt fengsling skal skje, og som utvalget anfører, "etter frifinnelse vil forholdsmessighetskravet innebære en sterk begrensning i adgangen til å benytte tvangstiltak".

14.5 Personundersøkelse og psykiatrisk undersøkelse

Utvalgets forslag

Utkastets § 16-1 om personundersøkelse viderefører i all hovedsak gjeldende rett, men gir beslutningskompetanse til påtalemyndigheten.

Psykiatrisk undersøkelse mv. reguleres i utkastets § 16-2, og viderefører i det vesentligste gjeldende rett.

Mottatte innspill

Oslo politidistrikt stiller spørsmål ved om utvalget utvider anvendelsesområdet for personundersøkelse i utkastets § 16-1 (1) bokstav a. Etter forslaget skal personundersøkelse gjennomføres når det "har betydning for sakens opplysning". I dag innhentes personundersøkelse "når det antas å ha betydning for avgjørelsen om straff eller andre forholdsregler". Distriktet mener den foreslåtte regel går ut over det faktiske behovet for personundersøkelse, og peker på at det med den foreslåtte regel vil være vanskelig for påtalemyndigheten å motsette seg begjæring om personundersøkelse fra mistenkte. Det antas videre fra Oslo politidistrikts side at den foreslåtte regel vil medføre at det må innhentes et større antall personundersøkelser enn tilfellet er i dag.

Distriktet stiller videre spørsmål ved om formålet med å innhente personundersøkelse endres med den foreslåtte regel. Fra distriktets side vises det til at utredningen trekker frem at personundersøkelse vil være relevant for påtalevedtak. Oslo politidistrikt mener at den foreslåtte regel medfører at politiets ansvar for etterforskning delvis skyves over til Kriminalomsorgen.

Oslo politidistrikt mener derfor at dagens regel i straffeprosessloven § 161 bør videreføres.

Innlandet politidistrikt støtter forslaget om at påtalemyndigheten skal ha myndighet til å beslutte personundersøkelse.

Hva gjelder psykiatrisk undersøkelse mv., jf. utkastets § 16-2, bemerker Oslo politidistrikt at det er positivt at utvalget foreslår en møteplikt også for såkalte prejudisielle undersøkelser, jf. bestemmelsens femte ledd. For øvrig mener politidistriktet at det er uklart hvem som kan beslutte opphold i institusjon og lengden på oppholdet, jf. utkastets 4. ledd.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er enig i utvalgets vurdering av formålet med personundersøkelse, nemlig sikre et godt grunnlag for å avgjøre reaksjonsspørsmålet²⁰². Ordlyden i gjeldende straffeprosesslov § 161 vurderes av Politidirektoratet å gjenspeile dette formålet, idet det heter at personundersøkelse som regel skal foretas "[n]år det antas å ha betydning for avgjørelsen om straff eller andre forholdsregler".

²⁰² NOU 2016: 24 punkt 14.5.1

I utkastets § 16-1 (1) bokstav a heter det at personundersøkelse "skal gjennomføres når det har betydning for sakens opplysning". I likhet med Oslo politidistrikt stiller Politidirektoratet spørsmål ved om ordlyden her er bevisst valgt for å utvide nedslagsfeltet for personundersøkelse. Det vises her til at utvalget uttaler at "[e]n personundersøkelse kan også ha relevans for skyldspørsmålet, for eksempel dersom saken reiser spørsmål om hvorvidt mistenkte har forstått at vedkommende objektivt sett har medvirket til et lovbrudd". I merknaden til bestemmelsen fremgår det videre at uttrykket "skal forstås vidt, slik at det omfatter opplysning med sikte på påtalevedtak og saksopplysning under den rettslige behandlingen".

Denne uklarhet må avklares. Som Oslo politidistrikt påpeker, kan ikke Politidirektoratet se at en personundersøkelse vil være relevant for sakens opplysning (skyldspørsmålet). En personundersøkelse har relevans for reaksjonsspørsmålet, hvilket taler for at ordlyden i gjeldende straffeprosesslov § 161 videreføres.

Politidirektoratet støtter i likhet med Innlandet politidistrikt forslaget i utkastets § 16-1 (2) om at påtalemyndigheten skal kunne beslutte personundersøkelse.

14.6 Kroppsundersøkelse og identifiseringstiltak mv.

Utvalgets forslag

Utvalget viderefører i det alt vesentlige gjeldende straffeprosesslov § 157 om kroppslige undersøkelser i utkastets § 17-1. Mistankekravet for å innhente biologisk materiale fra mistenkte for identifikasjonsformål senkes slik at det ikke lenger er et krav om skjellig grunn til mistanke, jf. utkastets § 17-1 (2). Fingeravtrykk og fotografi reguleres i utkastets § 17-1 (3), og viderefører gjeldende rett med et noe lempeligere kriminalitetskrav. Beslutningskompetansen tillegges påtalemyndigheten for fotografi og fingeravtrykk, og biologisk materiale der mistenkte samtykker skriftlig. Forøvrig gjelder hastekompetansen inntatt i utkastets § 14-3 (2).

Mottatte innspill

Kripas påpeker at verken utkastet eller utredningen for øvrig omtaler etterforskningsregisteret. Det vises til at det er en nær sammenheng mellom DNA-prøve innhentet i etterforskningsøyemed og den senere registreringen i identitetsregisteret. Videre fremhever *Kripas* at ordlyden i forslaget gjelder "biologisk materiale i form av spytt- eller celleprøve fra munnhule", hvilket vil utelukke innhenting av DNA-materiale fra andre steder på kroppen. I enkelte tilfeller, ved benmargstransplantasjon, vil det være nødvendig å innhente DNA-materiale fra andre steder på kroppen. *Kripas* mener det er viktig at loven ikke setter begrensninger i så måte.

Forslaget i utkastets § 17-1 innebærer en innstramning sammenliknet med gjeldende rett hva gjelder hvem som kan beslutte at det skal tas fingeravtrykk og fotografi og innhentes DNA-prøve. Det pekes på at en slik innstramning vil være uheldig og medføre at sentrale politiregistre blir ufullstendige. Det vil dessuten kreve mer ressursbruk i politiet for å få tatt de nevnte prøver. *Kripas* mener derfor at beslutningskompetansen bør tillegges politiet. Fra *Kripas'* side bemerkes det at samtykke fra en mistenkt ikke er et egnet vilkår i en situasjon hvor politiet uansett vil ha adgang til å innhente DNA-materiale.

Kripas støtter utvalgets forslag i § 17-1 (2) om at det ikke skal være krav om skjellig grunn til mistanke for å innhente biologisk materiale fra en mistenkt for å utelukke eller identifisere en mistenkt. *Kripas* viser til at den foreslåtte regel gjør at saksfremdriften

ikke vil hemmes ved at politiet vil måtte utføre andre etterforskningsskritt for å etablere skjellig grunn til mistanke. Det fremheves at den foreslåtte regel vil kunne medføre at flere saker oppklares.

For øvrig bemerker Kripos at det må åpnes for at dagens praksis ved at Kriminalomsorgen foretar såkalt resignalering på politiets vegne kan fortsette.

Hva gjelder utkastets § 17-2 om innhenting av biologisk materiale for utelukkelse eller identifikasjon, konstaterer Kripos at første ledd viderefører gjeldende rett. I annet ledd er det foreslått å gi påtalemyndigheten mulighet til å "treffe beslutning etter første ledd". For Kripos fremstår det som svært uklart hva bestemmelsen er ment å regulere.

I merknaden til bestemmelsen fremgår det at dersom en prøve avgitt etter § 17-2 samsvarer med spor i saken, vil den kunne oppbevares etter utkastets § 17-3 og registreres i medhold av politiregisterloven § 12. Kripos fremhever at utkastets § 17-3 gjelder det såkalte identitetsregisteret (omfatter personer ilagt straff), og at det eventuelt må lovreguleres at prøver som treffer spor i saken, kan overføres til etterforskningsregisteret. En slik adgang er det ikke i dag. En mistenkt vil i dag enten måtte samtykke til overføring av prøven til etterforskningsregisteret, eller det må innhentes ny prøve, hvilket Kripos påpeker er byrdefullt for den enkelte og mer ressurskrevende for politiet.

Kripos ser behovet for at det er lovregulert at referanseprøver i såkalte screeningsaker, som utkastets § 17-2 omhandler, skal slettes. Slik Kripos ser det, bør dette heller reguleres i politiregisterforskriften kapittel 45. For øvrig bemerker Kripos at det i Prop. 99 L (2016-2017) legges opp til at det ikke skal være tillatt å oppbevare referanseprøver omfattet av utkastets § 17-2 for å kunne dokumentere analyseinstitusjonens virksomhet. Etter Kripos oppfatning bør derfor utkastets § 17-2 (3) utgå.

Kripos trekker videre frem behovet for å kunne oppbevare DNA-prøve fra avdød fornærmet. Slike prøver faller ikke inn under det som kalles sporprofil eller referanseprofil, men vil like fullt være hensiktsmessig å oppbevare. Det vises til den såkalte Monica-saken, som var henlagt som oppklart inntil den ble gjenopptatt. Kripos mener dette bør reguleres i politiregisterloven § 12 jf. politiregisterforskriften kapittel 45.

Hva gjelder utkastets § 17-3 som gjelder undersøkelser med registreringsformål, påpeker Kripos at bestemmelsen utelukkende henviser til identitetsregisteret. For øvrig er Kripos positive til at det klargjøres at det kan innhentes nytt DNA-materiale, jf. merknaden til bestemmelsen.

Kripos ser det som uheldig at utkastets annet ledd om registrering av fotografi og fingeravtrykk positivt angir "personer som er besluttet utvist eller utlevert til fremmed stat" uten at en tilsvarende regel fremgår i første ledd. Det vises til at politiregisterloven § 12 har som hovedregel at den registrerte skal være ilagt straff. Kripos anbefaler at en i det videre arbeidet med straffeprosessloven ser flere regelverk i sammenheng og tilstreber å formulere bestemmelsene slik at en unngår tolkningstvill. Kripos påpeker at utkastets fjerde ledd innebærer en realitetsendring, idet politiet i dag beslutter at fotografi og fingeravtrykk skal tas. For øvrig bemerker Kripos at utkastets tredje ledd er overflødig hva gjelder første ledd, idet personer som registreres i medhold av første ledd vil være ilagt straff.

Hva gjelder utkastets § 17-4 om bruk av prøver og analysedata i forskning, mener Kripos at utvalgets vurdering synes dårlig fundert og ikke drøfter motforestillinger, herunder ikke problematiserer krav til informert samtykke og bruk av materiale avgitt ved tvang, slik dette fremkommer av Nürnbergkodeksen og Helsinkideklarasjonen.

Oslo politidistrikt fremhever at utvalgets forslag i § 17-1 (4) om å gi retten primærkompetanse til å beslutte DNA-prøver vil gjøre denne delen av politiets arbeid mer tungvint. Distriktet antar at mange mistenkte ikke vil samtykke, slik at spørsmålet må oversendes retten til vurdering. Dette vil være ressurskrevende også for domstolene. Sett hen til at det foreslås å senke mistankekravet, stiller Oslo politidistrikt spørsmål ved hva retten skal prøve.

Innlandet politidistrikt er enig med utvalget i at det ikke må etableres et sterkt mistankegrunnlag for at DNA skal kunne innhentes i identifiseringsøyemed, jf. utkastets § 17-1 (2). Distriktet²⁰³ reiser videre problemstillingen om det i sjeldne tilfeller bør være adgang til å beslutte kroppslig undersøkelse av andre enn mistenkte. Det er vist til eksempel hvor en person lå i koma med livstruende skader og hvor det var tvil om vedkommende var utsatt for seksuelt overgrep, hvilket er viktig å vite på et så tidlig tidspunkt som mulig for å kunne sikre flyktige bevis.

Agder politidistrikt foreslår at utkastets § 14-6 (2) om biometrisk autentifisering også må omfatte muligheten til å bruke biometrisk autentifisering for å identifisere mistenkte. Distriktet viser til at det arbeides med teknologi som vil gjøre det mulig for en politipatrulje på stedet å avklare vedkommende mistenktes identitet ved bruk av fingeravtrykk.

Oslo politidistrikt peker i sitt høringsinnspill på at politimetoden "tegn og symptomer" ikke er omtalt i utredningen. "Tegn og symptomer" går ut på å undersøke pupiller med henblikk på å konstatere eventuell narkotikabruk. Denne politimetoden er per i dag ikke regulert i noe regelverk, men ligger i grenseland mellom personransaking etter straffeprosessloven § 195 første ledd, som er en ytre besiktigelse av mistenktes kropp, og kroppslig undersøkelse etter straffeprosessloven § 157. Distriktet peker på at metoden ligger nærmest personransaking, men at metoden krever medvirkning fra mistenktes side. Dersom metoden skal omfattes av kroppslig undersøkelse, vil det fordre påtalemyndighetens beslutning, noe som er lite praktisk sett hen til at metoden brukes i stor utstrekning av polititjenestepersoner over hele landet, hvilket taler for at tiltaket bør kunne besluttes av polititjenestepersonene selv. Valg av hjemmel har betydning for om det skal skrives rapport om ransaking eller rapport om kroppslig undersøkelse. Oslo politidistrikt fremhever at det i dag er usikkert om det må opprettes anmeldelse når "tegn og symptomer"-testen ikke bekrefter noe rusmiddelbruk.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet har merket seg Innlandet politidistrikts innspill om at det i sjeldne tilfeller bør være adgang til å beslutte kroppslig undersøkelse av andre enn mistenkte når vedkommende er ute av stand til å ta stilling til dette. Politidirektoratet ser det behovet som påpekes av Innlandet politidistrikt, men mener likevel at det ikke kan forsvares å la utkastets § 17-1 (1) omfatte andre enn mistenkte.

Utvalget foreslår i § 17-1 (2) å fjerne kravet om skjellig grunn til mistanke for innhenting av biologisk materiale fra en mistenkt. Etter forslaget kreves det at vilkårene for å iverksette etterforskning etter utkastets § 13-2 er oppfylt og at profilen benyttes til utelukkelses- eller identifikasjonsformål. Forslaget vil gi en nokså vidtgående adgang til å innhente biologisk materiale for å identifisere eller utelukke en mistenkt. Mot en slik løsning taler først og fremst hensynet til den enkeltes personvern. Politidirektoratet er imidlertid enig med utvalget i dette ikke kan være avgjørende, og viser til utvalgets uttalelse om at "et krav om at det skal etableres skjellig grunn til mistanke basert på andre bevismidler bidrar til unødig ressursbruk, unødige inngrep og til at saker hvor DNA

²⁰³ Innlandet politidistrikts høringsinnspill side 15 i tilknytning til utredningens punkt 14.7.5

er det eneste tilgjengelige bevis forblir uoppklart". Det vises her til uttalelser fra Kripos og Innlandet politidistrikt, som støtter forslaget. I forlengelse av dette vil Politidirektoratet, som Kripos, vise til at DNA sin bevisverdi vil avhenge av at det kan påvises en sammenheng mellom funn av DNA-materiale og den straffbare handling som etterforskes. DNA-sporet vil vurderes nøye med tanke på hvordan det er sikret, behandlet og tolket, og vil i størst mulig grad måtte styrkes gjennom andre tekniske og/eller taktiske opplysninger i saken.

Utvalget uttaler at en lovteknisk virkning av å senke kravet er at også terskelen for registrering etter politiregisterloven § 12 vil bli senket, ettersom registreringshjemmelen er knyttet opp til hjemmelen for innhenting av DNA materialet. Politidirektoratet slutter seg til dette synspunktet, og bemerker at det ikke ville være mulig å operere med to ulike mistankekrav med det DNA-registeret som i dag eksisterer. En DNA-prøve innhentet med hjemmel i utkastets § 17-1 (2) vil bli registrert i etterforskningsregisteret.

Kripos har bemerket at ordlyden "biologisk materiale i form av spytt- eller celleprøve fra munnhule" utelukker innhenting av DNA-materiale fra andre steder på kroppen. Da det vil være nødvendig å innhente DNA-materiale fra andre steder på kroppen for de som har gjennomført benmargstransplantasjon, mener Politidirektoratet som Kripos at det er viktig at loven ikke setter absolutte begrensninger. Det vises her til gjeldende straffeprosesslov § 158 femte ledd, som åpner for at det i forskrift kan bestemmes at annet biologisk materiale kan innhentes.

Videre vil Politidirektoratet i denne sammenheng trekke frem Kripos' merknad om at det må klargjøres i senere forarbeider at også Kriminalomsorgen kan innhente biologisk materiale på vegne av politiet, slik praksis er i dag. Direktoratet viser til at den foreslåtte ordlyden i utkastets kapittel 17 ikke stenger for dette. Det samme må gjelde for fingeravtrykk og fotografi.

Påtalemyndigheten er gitt kompetanse til å beslutte innhenting av biologisk materiale etter utkastets 17-1 (2) i de tilfeller mistenkte samtykker skriftlig, jf. utkastets § 17-1 (4). Utvalgets forslag innebærer en endring av gjeldende rettstilstand. I dag er det ikke et krav om at påtalemyndigheten beslutter innhenting av DNA-materiale²⁰⁴. I de tilfeller mistenkte "neker å medvirke til undersøkelsen" må spørsmålet avgjøres av retten, jf. gjeldende straffeprosesslov § 158 annet ledd.

Et behov for å endre gjeldende rett kan ikke Politidirektoratet se at utvalget peker på.

Politidirektoratet vil vise til at mange trolig vil nekte å samtykke til DNA-innhenting. Spørsmålet om å innhente DNA må derfor oversendes retten for avgjørelse. Dette vil være ressurskrevende for domstolene og ikke minst politiet, som må innkalle eller spore opp den mistenkte for senere DNA-prøvetaking. Som Oslo politidistrikt vil Politidirektoratet stille spørsmål ved behovet for den foreslåtte kompetanseregel. Vurderingstemaet er etter forslaget ikke lenger om det foreligger skjellig grunn til mistanke, men om det finnes et mistankegrunnlag.

Det bemerkes at utvalget i merknaden til bestemmelsen uttaler at "for mange situasjoner vil bruk av hastekompetansen være det normale, ettersom formålet med undersøkelsen ellers kan forspilles". Her vil Politidirektoratet bemerke at DNA i sin natur ikke kan forspilles. Derfor vil det normalt kun være aktuelt å benytte påtalemyndighetens hastekompetanse etter utkastets § 14-3 (2) i unndragelsestilfeller. I den sammenheng konstaterer Politidirektoratet at utvalget i merknaden til bestemmelsen uttaler at terskelen for å anvende hastekompetansen skal være høy, "men kan benyttes dersom

²⁰⁴ Se RA-2007-569 del II punkt 1

det antas å bli særlig ressurskrevende å få tak i vedkommende på et senere tidspunkt". Slik Politidirektoratet vurderer forslaget, vil hovedregelen i praksis være at beslutning om DNA-innhenting besluttes av retten. Dette anses lite hensiktsmessig og vil være ressurskrevende. Sett i lys av at tiltaket fremstår som lite inngripende, kan en ikke se at det foreligger tilstrekkelig tungtveiende behov for å endre gjeldende rett.

I denne sammenheng vil Politidirektoratet i likhet med Kripos kort bemerke at det kan stilles spørsmål ved hvorvidt det er riktig å innta et samtykkevilkår i bestemmelsen. En kan neppe tale om et fritt og informert samtykke fra en mistenkt i en situasjon hvor påtalemyndigheten kan få rettens beslutning om DNA-prøvetaking.

Utkastets § 17-1 (3) fastslår at det alltid kan tas fingeravtrykk og fotografi av mistenkte. Forslaget lemper noe på kriminalitetskravet sammenliknet med gjeldende rett, hvor det etter straffeprosessloven er krav om straffbart forhold som kan medføre frihetsstraff. Agder politidistrikt har i tilknytning til utkastets § 14-6 (2) om biometrisk autentifisering anført at det må kunne gjennomføres biometrisk autentifisering for å identifisere mistenkte. Distriktet har vist til at det arbeides med teknologi som vil gjøre det mulig for en politipatrulje på stedet å avklare vedkommende mistenktes identitet ved bruk av fingeravtrykk. Slik Politidirektoratet vurderer det, bør det i de senere forarbeider under utkastets § 17-1 (3) åpnes for denne muligheten.

Beslutning om at det skal tas fingeravtrykk og fotografi av en mistenkt, tillegges påtalemyndigheten, jf. utkastets § 17-1 (4). I dag er det politiet som selv beslutter dette. Utvalget har ikke pekt på noe behov for å legge beslutningskompetansen til påtalemyndigheten. Heller ikke på dette punktet kan Politidirektoratet se at det er grunnlag for å endre gjeldende rett, og det vises til at det vil være nokså arbeidskrevende for påtalemyndigheten å foreta disse beslutningene, og at den foreslåtte regelen ikke vil være vanskelig å anvende for polititjenestepersoner.

Politidirektoratet konstaterer at forslaget ikke legger opp til en nærmere regulering av adgangen til å ta fingeravtrykk og fotografi i forskrifts form, slik ordningen er etter gjeldende straffeprosessloven § 160. Politidirektoratet støtter dette. I dag fremgår det av påtaleinstruksen § 11-4 at dersom mistenkte nekter å medvirke til at det tas fingeravtrykk og fotografi, må beslutningen fattes av retten. En rettslig prøving av dette spørsmålet er etter Politidirektoratets oppfatning unødvendig. Det vises til at vilkåret for å ta fingeravtrykk og fotografi er at det er tale om en mistenkt. I denne sammenheng vises det til Rt. 2013 s. 1175, hvor det fremgår at beslutning om fingeravtrykk og fotografi, ikke vil være brudd på EMK artikkel 8, og den skjønnsmessige vurderingen av om dette skal tas, ikke kan overprøves av retten.

Utkastets § 17-2 gjelder innhenting av biologisk materiale for utelukkelse eller identifikasjon, og viderefører i første ledd gjeldende rett. I annet ledd står det at "[p]åtalemyndigheten kan treffe beslutning etter første ledd". Politidirektoratet deler Kripos' oppfatning av at det er uklart hva utvalget har ment med forslaget. Fra Politidirektoratets side antas det at bestemmelsen gir anvisning på at selv med samtykke fra den eller de som skal avgis referanseprøve, vil påtalemyndigheten av notoritetshensyn fatte en beslutning. Dette synes i så fall unødvendig, idet samtykke skal avgis skriftlig. Annet ledd bør av denne grunn utgå.

Dersom en DNA-prøve innhentet med hjemmel i utkastets § 17-2 skulle samsvare med spor innhentet fra et åsted, har utvalget i merknaden til bestemmelsen beskrevet at prøven vil kunne oppbevares etter utkastets § 17-3 og registreres i medhold av politiregisterloven § 12. Som påpekt av Kripos er ikke dette riktig. Utkastets § 17-3 omfatter identitetsregisteret, hvor det etter politiregisterloven § 12 i all hovedsak er aktuelt å registrere den som er ilagt en straff. Politidirektoratet antar utvalget har ment å

uttrykke at en såkalt screeningprøve innhentet etter utkastets § 17-2 ved samsvar med DNA innhentet fra åsted, kan overføres til etterforskningsregisteret, hvilket synes å ha gode grunner for seg. Dette bør i så fall uttrykkelig fremkomme av straffeprosessloven eller innarbeides i politiregisterloven.

Hva gjelder utkastets § 17-2 (3) vises det til Kripas' merknader om at tilintetgjøring av screeningprøver med fordel kan reguleres i politiregisterforskriften kapittel 45, og for øvrig at pågående lovgivningsarbeid synes å gjøre at det ikke lenger vil være aktuelt å gi adgang til å oppbevare referanseprøver for å kunne dokumentere analyseinstitusjonens virksomhet.

Politidirektoratet støtter Kripas i deres vurdering av behovet for å regulere muligheten for å oppbevare DNA-prøve fra avdød fornærmet, og antar i likhet med Kripas at dette bør reguleres i politiregisterloven § 12 jf. politiregisterforskriften kapittel 45. I denne forbindelse vil Politidirektoratet vise til at Riksadvokatembetet i brev av 18. februar 2016 har bedt departementet vurdere en endring eller presisering av politiregisterforskriften, slik at forskriften § 45-18 annet ledd klart hjemler oppbevaring i alle saker så lenge det finnes hensiktsmessig. Dette har også en side mot hva som er gjenstand for beslag, jf. punkt utredningens kapittel 14.8, og det vises til kommentarer der.

Utkastets § 17-3 gjelder "Undersøkelser med registreringsformål", og synes ut fra henvisningen til identitetsregisteret og politiregisterloven § 12 annet ledd i første ledd å knytte seg utelukkende til DNA-registerets identitetsdel. Politidirektoratet vil fremheve at ordlyden i bestemmelsen kan virke noe uheldig, idet DNA-prøver for både etterforsknings- og sporregister faktisk registreres. I likhet med Kripas mener derfor Politidirektoratet at den nærmere ordlyden i kapittel 17 bør vurderes nærmere med hensyn til å klargjøre dette og sikre samsvar med politiregisterloven og politiregisterforskriften.

I merknaden til bestemmelsen fremgår det at bestemmelsen også gir hjemmel for innhenting av nytt DNA-materiale. Det samme fremgår i merknaden til utkastets § 17-1 (3) om fotografi og fingeravtrykk. Politidirektoratet anser det som positivt at dette klargjøres, men mener at dette av pedagogiske hensyn bør fremgå direkte av loven for begge tiltakene.

For øvrig legger Politidirektoratet til grunn at straffeprosessloven § 158 fjerde ledd annet punktum videreføres, slik at det kan brukes tvang for å innhente DNA-prøve. Imidlertid bør dette klargjøres, og kan med fordel tas inn i loven.

Annet ledd gjelder fotografi og fingeravtrykk, og synes å videreføres gjeldende straffeprosesslov § 160. Etter straffeprosessloven § 160 kan det tas fotografi og fingeravtrykk av domfelte for forhold som kan medføre frihetsstraff, samt av personer som er besluttet utvist eller utlevert til fremmed stat. Politidirektoratet vil påpeke at henvisning til politiregisterloven § 13 ikke tilføyer utkastets § 17-3 (2) noe, idet denne viser til straffeprosessloven § 160. For øvrig viser Politidirektoratet til Kripas' merknad om at det bør sikres en harmonisering av regelverket.

Hva gjelder beslutningskompetansen, slik denne fremgår av utkastets § 17-3 (4), vil Politidirektoratet fremholde at gjeldende rett bør videreføres. Dette innebærer at for fotografi og fingeravtrykk bør beslutningskompetansen tilligge politiet.

For øvrig bemerkes kort at utkastets § 17-3 (3) om at inngrep kan foretas uten hensyn til mistankekravet, ikke er treffende for første ledd. Den klare hovedregel er at den som registreres i identitetsregisteret er ilagt straff, jf. politiregisterloven § 12 annet ledd nr. 1.

Hva gjelder utkastets § 17-4 om bruk av prøver og analysedata i forskning, vises det til Kripas' merknader.

Det bemerkes at utredningen ikke omtaler straffeprosessloven § 157a. Bestemmelsen gir mulighet til å foreta kroppslig undersøkelse av en mistenkt siktet for visse seksuallovbrudd med henblikk på å avklare vedkommende sin smittestatus. Det må ikke foreligge konkrete holdepunkter for at vedkommende mistenkte er smitteførende, og bestemmelsen åpner for rutinemessig blodprøvetaking²⁰⁵. Bestemmelsen ble innført ved lov av 21. juni 2017 nr. 90, og det antas fra Politidirektoratets side at det beror på en inkurie at bestemmelsen ikke er omhandlet i utredningen.

Særlig om politimetoden "tegn og symptomer"

Politimetoden "tegn og symptomer" er ikke behandlet av utvalget. Politidirektoratet er som Oslo politidistrikt av den oppfatning at det er behov for en nærmere rettslig avklaring og regulering av metoden. Det vises i denne sammenheng til at "tegn og symptomer" brukes i stor utstrekning i den daglige polititjeneste.

Straffeprosessloven inneholder ingen bestemmelse som direkte regulerer tiltaket. I brev av 7. september 1999 til Politihøgskolen har riksadvokaten foretatt en vurdering av hjemmelsgrunnlaget for bruk av "tegn og symptomer", blant annet for bruk som et straffeprosessuelt tiltak. Riksadvokaten legger til grunn at straffeprosessloven § 157 og § 195 gir hjemmel for tiltaket, i denne sammenheng uttales det i punkt. 6:

De aktuelle bestemmelser er straffeprosessloven §§ 157 og 195 om h.h.v. kroppslig undersøkelser og personransaking. Undersøkelsene i "tegn og symptomer" som krever at vedkommende skal tåle noe eller medvirke ved undersøkelser, har et slikt slektskap – både i art og formål – med nevnte tvangsmiddel at det må være forsvarlig å legge til grunn at de kan gjennomføres når de materielle vilkår i §§ 157 og § 195 er oppfylt. Av dette følger at når formålet med undersøkelsen er å avdekke eller underbygge om en person har foretatt noe straffbart – f.eks. ulovlig bruk av narkotiske stoffer- kan dette bare skje når det foreligger skjellig grunn til mistanke om en straffbar handling som kan medføre frihetsstraff.

Den nærmere grensen mellom "kroppslig undersøkelse", og "personransaking" er til tider vanskelig å trekke. Hva gjelder tegn- og symptomtester så har disse trekk som medfører at begge regelsett kan være anvendelig når den enkelte test vurderes isolert. Hvilket regelsett som skal gis forrang er derfor vanskelig å vurdere. Dette kan tale for at metoden bør reguleres i en egen bestemmelse.

I retningslinjer av 12. februar 2012, utarbeidet av Politihøgskolen, legges det i punkt 5. til grunn at metoden etter sin art kan sies å være en granskende personransaking, og befinner seg et sted mellom inngrep som hjemles i straffeprosessloven § 195 og § 157. Det er deretter uttalt:

...det legges til grunn at metoden "tegn og symptomer" kan anvendes i samsvar med de materielle og prosessuelle regler som gjelder for personransaking. Inngrepet som metoden representerer likner mest på den utvendige undersøkelsen av kroppen som alle er enige om er hjemlet i straffeprosessloven § 195 1. ledd, og er klart mindre alvorlig og integritetskrenkende enn de undersøkelser som gjennomføres med hjemmel i § 157. Viktig i denne

²⁰⁵ Prop. 120 L (2016-2017) punkt 10.6

sammenheng er også at testingen ikke kan gjennomføres uten at vedkommende selv medvirker.

Ved å forankre metoden i reglene om personransaking vil den personelle kompetansen i noe større grad være tillagt politipersonell, hvilket Politidirektoratet anser som en hensiktsmessig løsning. Det er tjenestepersonene på stedet som observerer den mistenkte, og inngrepets art tilsier heller ikke at de noe strengere kompetansereglene som følger av dagens straffeprosesslov § 157 bør få anvendelse.

Det foreslås at metoden "tegn og symptomer" reguleres og innarbeides i § 18-1 om personransaking.

Politidirektoratet vil imidlertid påpeke at polititjenestepersoners kompetanse til å foreta personransaking er foreslått innskrenket og begrenset til der "formålet med tiltaket ellers kan forspilles", jf. utkastets § 14-3 (3). Politidirektoratet gir ikke sin tilslutning til forslaget. Dersom utvalgets forslag vedtas hva gjelder tjenestepersonenes personelle kompetanse, bes departementet vurdere om det skal gjøres unntak for metoden "tegn og symptomer". I denne sammenheng anser Politidirektoratet det som hensiktsmessig at tjenestepersonene gis kompetanse der mistenkte treffes på fersk gjerning.

Oslo politidistrikt har i sitt hørings svar uttalt at det i den nye loven er ønskelig med klargjøring av hvordan metoden skal dokumenteres. Oslo politidistrikt uttrykker videre tvil om hvorvidt det i dag foreligger et krav om å opprette anmeldelse hvor undersøkelsen ikke medfører at det kan konkluderes med narkotikabruk. I forlengelsen av dette foreslås det at det ikke bør stilles et slikt krav.

I brev av 7. september 1999 legger riksadvokaten til grunn at bruk av tegn- og symptomtest medfører at vedkommende får status som siktet, og uttaler ellers hva gjelder notoriteten følgende:

Tjenestemannen må derfor gjennom notater som senere nedtegnes i ransakings- /undersøkelsesrapport sørge for notoriteten om hvem som er undersøkt og hva som dannet grunnlaget for skjellig grunn til mistanke. Gjennom undersøkelser i samsvar med ovenstående må konsekvensen bli at vedkommende får status som siktet, jf. straffeprosessloven § 82 1. ledd if. "liknende forholdsregler rettet mot ham". Likestillingen med og forankring i reglene om straffeprosessuelle tvangsmidler leder også til at øvrige regler om personransaking må følges, således krav om ransakings/undersøkelsesrapport og godkjennelse fra påtalemyndigheten, eventuelt ordre på forhånd.

Dersom notoritetskravet skal oppfylles, synes en naturlig løsning å være opprettelse av en anmeldelse/straffesak for forholdet, slik at de nødvendige dokumenter og beslutninger fremgår av saken. Det er grunn til å tro at tegn- og symptomtesten i mange tilfeller vil avkrefte mistanken, slik at saken blir å henlegge. Løsningen fremstår som ressurskrevende uten at dette kan anses som avgjørende. Slik Politidirektoratet ser det, vil valg av løsning bero på om notoriteten i tilstrekkelig grad kan ivaretas på andre måter, og om det også foreligger andre og tilstrekkelige tungtveiende hensyn som tilsier at sak ikke opprettes. En alternativ løsning er at de nødvendige opplysninger nedtegnes i politioperativ system (PO, politiets vaktjournal). Etter Politidirektoratets oppfatning vil denne løsningen ivareta notoritetskravet i tilstrekkelig grad. En slik løsning er lagt til grunn i Politihøgskolens tidligere omtalte retningslinjer, hvor følgende fremgår:

Som anført overfor i punkt 4. må en ut fra en formåls- og konsekvensforankret fortolkning, legge det motsatte til grunn hvor testingen med metoden "Tegn og symptomer" leder til at mistanken avkreftes og ikke forfølges videre. Den testede

er normalt verken interessert i eller har behov for statusen som siktet når mistanken allerede er frafalt. En motsatt løsning vil trolig også kreve at det opprettes en straffesak mot vedkommende som deretter blir henlagt som "ikke straffbar". Mange av de testede vil være forholdsvis unge mennesker, og foretrekker trolig også at politiets saksregister ikke inneholder slike registreringer. Notoriteten om det som er gjennomført må imidlertid sikres, for eksempel gjennom føring i PO. Skulle den testede senere fremme krav om erstatning eller oppreisning mot politiet for gjennomføringen av en slik avkrefteende testing, vil straffeprosessloven § 448, som nevnt i pkt. 4, normalt gi tilstrekkelig hjemmel til å realitetsbehandle klagen.

14.7 Ransaking og undersøkelse av ting

Ransaking av mistenktes person og bolig mv. – § 18-1

Utvalgets forslag

I utkastets § 18-1 viderefører utvalget i all hovedsak dagens straffeprosesslov § 192 første og annet ledd og § 195 første og annet ledd, men med et noe lempeligere kriminalitetskrav, idet det etter utkastets § 14-1 (1) kun er krav om et straffbart forhold.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt peker på at formålene som kan begrunne ransaking etter utkastets § 18-1 (1) tilsynelatende ikke viderefører gjeldende rett hva gjelder ting som kan utleveres rette eier. Politidistriktet antar at dette beror på en glipp, og foreslår at ordlyden "med sikte på inndragning" i utkastets § 18-1 (1) bokstav b strykes, slik at gjeldende rett videreføres. Det vises til at dette vil harmonere med beslagsbestemmelsen i utkastets § 19-1 (1) bokstav c, og at et annet resultat vil virke støtende.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter utvalgets forslag om å samle gjeldende straffeprosesslov § 192 om ransaking av mistenktes bolig mv. og § 195 om ransaking av mistenktes person i en bestemmelse.

Imidlertid vil Politidirektoratet, som Øst politidistrikt, påpeke at ransaking for å søke etter ting som kan utleveres fornærmede ikke er omfattet av de formål som kan begrunne ransaking i utkastets § 18-1 (1). Riktignok vil ting som kan utleveres fornærmede i mange tilfeller være bevis, men hovedformålet med ransakingen vil også i noen tilfeller være å finne tingen for tilbakeføring til rette eier. Etter gjeldende rett er dette dekket ved en henvisning i § 192 og § 195 til "ting som kan beslaglegges". Som i dag, bør dette inngå som et av formålene, og Politidirektoratet foreslår at ordlyden i utkastets § 18-1 (1) bokstav b endres til "å søke etter ting som kan som kan beslaglegges med sikte på inndragning, eller som det kan tas hefte i, eller ting som kan utleveres fornærmede".

Politidirektoratet merker seg for øvrig at utvalget uttaler at det "er tilstrekkelig at det er en mulighet for at man finner frem til det man søker" for å kunne ransake etter utkastets § 18-1. I dag er det for ransaking av mistenktes person antatt i teorien²⁰⁶ at det må være en viss grad av sannsynlighet for at formålet med ransakingen vil bli nådd, jf. også ordlyden "grunn til å anta" i straffeprosessloven § 195 første ledd. Utvalgets forslag innebærer derfor en – om enn beskjeden – endring på dette punkt.

²⁰⁶ Innføring i straffeprosess, 2. utgave, Steinar Fredriksen (2011) punkt 8.10.6.2

Utvalget synes ikke å videreføre straffeprosessloven § 178 annet ledd, som i dag gir hjemmel til å frata den pågrepne gjenstander som kan brukes til vold eller til å unnvike. Bestemmelsen gir adgang til å ransake den pågrepne for å avdekke slike gjenstander. I mange tilfeller vil riktignok utkastets § 18-1 kunne benyttes, men det forutsetter at et av ransakingsformålene i bestemmelsen er til stede. Straffeprosessloven § 178 annet ledd supplerer derfor straffeprosessloven § 195. Hjemmel for visitasjon med tilsvarende formål som § 178 annet ledd, finnes i politiloven § 10 annet ledd. Sikkerhetsvisitasjon etter denne bestemmelsen er imidlertid knyttet opp til tiltak etter politiloven, og kan etter sin ordlyd bare brukes ovenfor den som "fjernes, anholdes, eller innbringes". Politidirektoratet er av den oppfatning at hjemmelen som i dag finnes i straffeprosessloven § 178 annet ledd bør videreføres, og foreslår at bestemmelsen inntas i et nytt tredje ledd i § 18-1.

Ransaking av andre enn mistenkte – § 18-2

Utvalgets forslag

I utkastets § 18-2 viderefører utvalget i all hovedsak dagens straffeprosesslov § 192 tredje ledd og § 195 tredje ledd, men med et noe lempeligere kriminalitetskrav, idet det etter utkastets § 14-1 (1) kun er krav om et straffbart forhold.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt støtter forslaget, og bemerker at vilkåret om strafferamme over 6 måneder i gjeldende straffeprosesslov § 195 tredje ledd ikke utgjør noen praktisk skranke.

Innlandet politidistrikt ber i sitt høringsinnspill om at muligheten for å beslutte kroppslig undersøkelse av andre enn mistenkte vurderes nærmere, jf. utvalgets drøftelse i punkt 14.7.5. Det vises til distriktets høringsinnspill i punkt 14.6 over.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter forslaget, herunder at reglene om ransaking av steder mv. som ikke tilhører mistenkte og personransaking av andre enn mistenkte samles i en bestemmelse. Det bemerkes imidlertid kort at ordlyden i § 18-2 (1) er lite pedagogisk, idet første ledd angir at hos andre enn mistenkte "kan ransaking som angitt i § 18-1 skje". Siden utkastets § 18-2 (2) gjelder personransaking, burde heller ordlyden i første ledd angitt ransakingsobjektene fremkomstmiddel, bolig eller kontor mv.

Hva gjelder utkastets § 18-2 (1) bokstav d konstaterer Politidirektoratet at utvalget i merknaden til bestemmelsen uttaler at bestemmelsen kan anvendes når "det foreligger klare holdepunkter for at ransakingsformålet oppnås". Spørsmålet her er om utvalget mener å stille et høyere krav til at ransakingsformålet oppnås enn etter gjeldende rett, hvor det må foreligge sannsynlighetsovervekt, jf. eksempelvis Rt. 1999 s. 805. Dette bør avklares i senere forarbeider.

For personransaking av andre enn mistenkte, jf. utkastets annet ledd, benyttes ordlyden "når konkrete omstendigheter gir særlig grunn til det". Politidirektoratet mener at ordlyden er mer informativ enn gjeldende straffeprosesslov § 195 tredje ledd, og støtter denne. Imidlertid synes det ut fra merknaden til bestemmelsen som at utvalget lempet noe på når det foreligger særlig grunn sammenliknet med gjeldende rett. I forarbeidene²⁰⁷ til straffeprosessloven § 195 tredje ledd er det uttalt at det må være "en

²⁰⁷ NUT 1969: 3 side 250

viss adgang" til personransaking av andre enn mistenkte. Denne uklarheten bør avklares i senere forarbeider.

Ransaking av boliger mv. i et større område – § 18-3

Utvalgets forslag

Bestemmelsen viderefører gjeldende straffeprosesslov § 194 med den forskjell at kriminalitetskravet heves fra fengsel i 8 år eller mer til 10 år eller mer.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt har ingen innvendinger mot at kriminalitetskravet heves i denne bestemmelsen.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet har ingen merknader til bestemmelsen som sådan, men vil påpeke at bestemmelsen av pedagogiske hensyn bør plasseres etter utkastets § 18-4.

Ransaking av offentlige tilgjengelige bygninger og utendørsarealer – § 18-4

Utvalgets forslag

Utkastets § 18-4 viderefører deler av gjeldende straffeprosesslov § 193 første ledd, ved at bygning eller sted som er tilgjengelig for alle kan ransakes uten hensyn til mistankekravet i utkastets § 14-1. Videre viderefører bestemmelsen delvis straffeprosessloven § 202 ved at det kan foretas ransaking av "utendørsområder som ikke er særlig skjermet, og som etter sin art er tilgjengelig for en større gruppe personer". I merknaden til bestemmelsen viser utvalget til at bestemmelsen her er ment å omfatte "fellesområder for boliger, som portrom, lekeplasser mv."

Utvalget foreslår ikke å videreføre straffeprosessloven § 193 første ledd hva gjelder adgangen til å ransake sted "for en virksomhet som krever tillatelse av politiet" eller annet ledd som gjelder militære kaserner mv.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet vil fremheve at utkastets § 18-4 ikke fullt ut viderefører gjeldende straffeprosesslov § 202, som i dag regulerer "[u]ndersøkelser i etterforskningsøyemed" av områder ute i det fri som er undergitt privat eiendomsrett. Slik utkastets § 18-4 må forstås, vil det være adgang til å ransake en lekeplass i medhold av § 18-4, men ikke en hage.

Under henvisning til straffeprosesslovens forarbeider konstaterer utvalget at straffeprosessloven § 202 faller utenfor den egentlige ransaking, og Politidirektoratet stiller spørsmål ved om utvalget har tatt et bevisst valg når det ikke har foreslått bestemmelsen videreført.

Som det fremgår av forarbeidene²⁰⁸ til straffeprosessloven § 202 vil man i praksis sjelden ha behov for bestemmelsen. Dette gjør imidlertid ikke bestemmelsen overflødig, og Politidirektoratet antar det beror på en inkurie at bestemmelsen ikke i sin helhet er tatt

²⁰⁸ NUT 1969: 3 på side 252

inn i utkastets § 18-4. Det vises til at den alminnelige handlefrihet ikke kan tjene som kompetansegrunnlag for den type ransaking straffeprosessloven § 202 gir adgang til. Videre synes det ikke naturlig å la denne type ransakinger bli regulert av utkastets § 18-1 om ransaking av mistenktes bolig mv. eller § 18-2 som gjelder ransaking av andre enn mistenktes bolig mv. Det vises her til utvalgets sonndring med utgangspunkt i det utvalget betegner som "den indre sfære av privatlivet", at en slik ransaking som straffeprosessloven § 202 gir adgang til er langt mindre inngripende enn ransaking av noens person eller bolig, og det faktiske behovet politiet har for en slik hjemmel.

Politidirektoratet mener straffeprosessloven § 202 må videreføres i sin helhet. Den bør derfor innarbeides i utkastets § 18-4 og videreføre gjeldende rett ved å henvise til at slik ransaking kan foretas uten hensyn til mistankekravet i utkastets § 14-1 (1).

Politidirektoratet har ingen merknader til at de øvrige deler av gjeldende straffeprosesslov § 193 ikke er foreslått videreført.

Hemmelig ransaking – § 18-5

Utvalgets forslag

Utkastets § 18-5 viderefører i all hovedsak gjeldende straffeprosesslov § 202a, dog slik at det ikke er nødvendig at politimesteren treffer beslutningen eller fremmer begjæring for retten om dette tiltaket, jf. utkastets § 14-3 (1) tredje punktum. Reglene for underretning reguleres av utkastets § 14-10.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet vil bemerke at utkastets § 18-5 er noe uheldig formulert. Det antas at ordlyden "når det antas å være av vesentlig betydning for etterforskningen" knytter seg til i hvilke situasjoner hemmelig ransaking kan besluttes, altså et materielt vilkår, jf. gjeldende straffeprosesslov § 200a annet ledd. Imidlertid kan bestemmelsen leses slik at den nevnte ordlyden regulerer utsatt underretning, som reguleres i utkastets § 14-10. Om dette er tilsiktet fra utvalgets side, vil i så fall anvendelsesområdet for hemmelig ransaking utvides.

Hva gjelder utsatt underretning vises det til Politidirektoratets merknader tidligere i denne høringsuttalelsen.

For øvrig vil Politidirektoratet bemerke at den foreslåtte bestemmelsen er et illustrerende eksempel på at utkastets del 3 ikke er heldig oppbygget. De materielle vilkår for hemmelig ransaking er inntatt i utkastets § 18-5, utsatt underretning er regulert i utkastets § 14-10 og beslutningskompetansen er regulert i utkastets § 14-3 (1) og (2). Som tidligere fremhevet, mener Politidirektoratet at det ville vært mer hensiktsmessig med bestemmelser som omfatter både materielle og formelle vilkår.

Gjennomføring av ransaking - § 18-6

Utvalgets forslag

Bestemmelsen viderefører i det vesentligste gjeldende straffeprosesslov § 201.

Mottatte innspill

Møre og Romsdal politidistrikt mener at utkastets § 18-6 (1) ikke tilfører noe som ikke allerede følger av alminnelige forholdsmessighetsbetraktninger. Distriktet fremholder at

det vil kunne være mindre belastende å gjennomføre ransaking på de tidspunkter bestemmelsen i utgangspunktet forbyr.

Øst politidistrikt fremholder at bestemmelsen inntatt i utkastets § 18-6 er overflødig når det tas i betraktning de generelle regler om forholdsmessighet i utkastets § 14-1 og § 14-5 (2). Politidistriktet viser til at det vil kunne være mer belastende å ransake på hverdager hvor andre personer er i nærheten enn på de tidspunkt som angis i utkastets § 18-6. Det foreslås at det i forarbeidene presiseres at gjeldende rett videreføres. Alternativt foreslår Øst politidistrikt å legge den foreslåtte bestemmelsen inn under § 14-5 (2).

Politidirektoratets vurdering

Utvalget uttaler i merknaden til bestemmelsen at den "utfyller grunnvilkåret om forholdsmessighet i utkastets § 14-1 annet ledd og de generelle reguleringene om adgang til maktbruk og krav til skånsomhet ved gjennomføring av tvangstiltak i utkastet § 14-5". I likhet med Møre og Romsdal og Øst politidistrikter kan ikke Politidirektoratet se behovet for regelen. Øst politidistrikts forlag om at det i senere forarbeider til utkastets § 14-5 (2) bemerkes at gjeldende straffeprosesslov § 202 videreføres, tiltres.

I denne forbindelse vil Politidirektoratet fremheve at politiloven § 6 gir alminnelige regler om hvordan polititjenesten skal utføres. Bestemmelsen gjelder altså ikke bare tiltak etter politiloven, men all tjeneste politiet utfører²⁰⁹. I relasjon til utkastets § 18-6 (2) viser direktoratet til politiloven § 6 tredje ledd, hvor det fremgår at polititjenestepersoner skal opptre "med tanke for personers integritet". I følge teori²¹⁰ er dette en generell regel, og det vises i denne sammenheng til politiinstruksen § 3-1 sjetten ledd, hvor det heter:

Tjenesteutøvelsen skal alltid være basert på respekt for de grunnleggende menneskerettigheter og det enkelte menneskes verdighet.

Undersøkelse av ting – § 18-7

Utvalgets forslag

Etter utkastets § 18-7 kan ting som har betydning som bevis eller sted som kan ransakes undersøkes nærmere. Den foreslåtte bestemmelse viderefører på dette området i stor grad gjeldende straffeprosesslov § 156. Beslutningskompetansen legges til påtalemyndigheten, dog slik at utvalget i de spesielle merknadene til bestemmelsen legger til grunn at "helt regulære undersøkelser" kan besluttes av polititjenestepersoner.

Mottatte innspill

Kripos påpeker at bestemmelsen ikke bidrar til å avklare grensen for når en ransaking stopper. Særlig gjelder dette ved ransaking og beslag av elektronisk informasjon, og Kripos viser her til Rt. 2011 s. 296 avsnitt 40, hvor Høyesterett bruker begrepet "pågående ransaking". På denne bakgrunn mener Kripos at bestemmelsen vil bli brukt i varierende grad.

Utvalget uttaler at et skille mellom beslag og nærmere undersøkelse av ting kan bidra til å sikre at grunnvilkårene for tvangstiltaket vurderes på nytt på undersøkelsestidspunktet. Til dette bemerker Kripos at dette hensynet skal ivaretas gjennom regler som pålegger påtalemyndigheten plikt til snarest å utlevere beslag

²⁰⁹ Se Ordensjuss, Steinar Fredriksen og Kai Spurkeland (2014) side 59

²¹⁰ Se Ordensjuss, Steinar Fredriksen og Kai Spurkeland (2014) punkt 3.1.2

dersom vilkårene for å beholde det ikke lenger er tilstede. Kripos mener derfor at bestemmelsen fremstår som overflødig.

På denne bakgrunn kan ikke Kripos gi sin tilslutning til utkastets § 18-7 før de nevnte problemstillinger er nærmere utredet.

Øst politidistrikt mener at bestemmelsen kan bidra til at politiet blir mer kritiske ved vurderingen av hvilke beslag som tas, og sikrer at politi og påtalemyndighet er seg bevisst at vilkårene for nærmere undersøkelser av ting alltid er til stede. Distriktet viser til at det ikke er upraktisk at skjellig grunn kan foreligge på tidspunktet et databeslag blir tatt, mens vilkårene kan ha endret seg på tidspunktet for gjennomgang av beslaget. Øst politidistrikt er i tvil om bestemmelsen fort kan miste sin tilsiktede virkning ved siden av de øvrige regler, særlig siden kravet til skriftlighet ikke gjelder.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet slutter seg i utgangspunktet til at det inntas en egen bestemmelse i kapittel 18 som omhandler undersøkelse av ting. Imidlertid er Politidirektoratet i likhet med Kripos i tvil om den praktiske betydningen av regelen, all den tid det ikke er foretatt en nærmere avgrensning av når ransaking går over i beslag og undersøkelse.

Slik Politidirektoratet forstår forslaget, er det ment å gi påtalemyndigheten bedre kontroll over hvilke undersøkelser som iverksettes. Til dette vil Politidirektoratet bemerke at beslag skal heves når det ikke lenger er behov for det, jf. gjeldende straffeprosesslov § 213 første ledd første punktum, som antas videreført i utkastets § 14-1 (2) om at tvangstiltak kun kan benyttes når det er nødvendig. Det påligger altså påtalemyndigheten å ha oversikt over beslag, uavhengig av om dette skal undersøkes nærmere eller ikke.

Politidirektoratet vil bemerke at den foreslåtte kompetanseregelen i utkastets 18-7 (2) vil tilføre påtalemyndigheten i politiet en ikke ubetydelig arbeidsmengde. Til illustrasjon ble det i 2016 journalført 26 348 analysesaker hos Kripos²¹¹. Majoriteten av analysesakene kom fra politiet, og denne typen analyser vil etter utkastet i utgangspunktet måtte besluttet av påtalemyndigheten i politiet.

Videre vil Politidirektoratet stille spørsmål ved om utkastets § 18-7 (2) i for stor grad vil innebære en detaljstyring av etterforskningen, herunder om forslaget fremmer en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom politiet og påtalemyndigheten.

I merknaden til bestemmelsen fremgår det at "helt regulære undersøkelser" kan besluttes av polititjenestepersoner. Utvalget har ikke nærmere redegjort for hva det legger i dette begrepet. I dag er det i all hovedsak polititjenestepersoner som selv beslutter og iverksetter slike undersøkelser utkastet er ment å omfatte. Om hensikten med forslaget er å videreføre gjeldende rett, bør dette klarlegges. Det vil likevel være positivt med en regel som tilkjenner at beslaglagte gjenstander kan undersøkes.

Avsperring av steder og pålegg – § 18-8

Utvalgets forslag

Bestemmelsen viderefører gjeldende straffeprosesslov § 216.

²¹¹ Kripos, Narkotika- og doping statistikk 2016

Politidirektoratets vurdering

Etter utkastets § 14-3 (3) bokstav b vil polititjenestepersoner ha hastekompetanse til å beslutte avsperring og gi pålegg i medhold av utkastets § 18-8. Det bemerkes at ordlyden i § 14-3 (3) bokstav b ("ransaking og avsperring av steder mv.") ikke samsvarer med ordlyden i overskriften i utkastets § 18-8. For å unngå tvil, bør bokstav b omfatte "pålegg" og sånn sett tilsvare overskriften i § 18-8.

For øvrig vil Politidirektoratet trekke frem at det i mange tilfeller vil være umulig å gjøre enhver som rammes av avsperring og pålegg etter § 18-8 kjent med retten til å få spørsmålet vurdert av retten. Det bør være tilstrekkelig å vise til avsperring av åsteder der det erfaringsvis oppholder seg mange personer, slik som jernbanestasjoner mv. Det bør kommenteres i forarbeidene at "enhver" må forstås innskrenkende.

Ransaking av redaksjonslokale – hvem har beslutningskompetanse?

Politidirektoratet kan ikke se at utvalget har foreslått videreført gjeldende straffeprosesslov § 197 annet ledd annet punktum om at statsadvokaten har hastekompetanse til å beslutte ransaking av redaksjonslokale eller tilsvarende. Det bør avklares i senere forarbeider hvem som eventuelt har slik hastekompetanse.

14.8 Beslag og utleveringspålegg

Beslag av bevis og ting som kan inndras eller utleveres. Rettslig kontroll – § 19-1

Utvalgets forslag

Utvalget viderefører i all hovedsak dagens rettstilstand hva gjelder de materielle vilkår for beslag, jf. § 19-1 (1). Krav om skjellig grunn til mistanke lovfestes i utkastets § 14-1. Påtalemyndigheten tillegges beslutningskompetansen jf. utkastets annet ledd, dog slik at polititjenestepersoner har hastekompetanse der formålet med tiltaket ellers vil forspilles jf. utkastets § 14-3 og for så vidt utkastets § 19-1 (3).

Ved spørsmål om beslagsforbud skal påtalemyndigheten bringe spørsmålet om hvorvidt beslaget skal opprettholdes inn for retten, jf. utkastets § 19-1 (4). Et slikt tilfelle vil typisk være der påtalemyndigheten pretenderer at det er adgang til beslag, men dette bestrides av den berettigede. I slike tilfeller skal beslaget så vidt mulig overleveres slik at bare retten får kjennskap til innholdet.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt peker på at utkastets § 14-1 (1) annet punktum gjør at muligheten for å ta beslag hos en mistenkte reduseres sammenliknet med gjeldende rett. Det vil etter forslaget ikke lenger bare være krav om skjellig grunn til at det er tale om et straffbart forhold, men må foreligge skjellig grunn til mistanke mot gjerningspersonen. Distriktet mener at gjeldende rett bør videreføres

Agder politidistrikt synes under henvisning til utredningens punkt 14.8.1 siste avsnitt at det er uklart om elektroniske spor i visse sammenhenger faller inn under beslagsbegrepet eller ikke. Det vises til at det i utredningen uttales at et sentralt element er at påtalemyndigheten overtar rådigheten over tingen. Slik distriktet ser det, reiser

problemstillingen seg eksempelvis i tilfeller hvor det kun foretas kopiering av en datafil uten at brukeren stenges ute fra kontoen og således fortsatt har råderett over denne. Et annet eksempel distriktet kommer med er når politiet først tar i beslag en datamaskin, for deretter å ta en speilkopi og så levere tilbake maskinen. Spørsmålet er om speilkopien et beslag eller ikke. Agder politidistrikt viser til at å definere slik bevissikring som beslag vil kunne medføre praktiske problemstillinger, eksempelvis i tilknytning til regelen om utlevering av beslag, oppbevaring mv.

Kripas bemerker at utvalget foreslår å videreføre gjeldende beslagsbegrep. Etter *Kripas'* oppfatning er utredningen egnet til å skape usikkerhet rundt hvorvidt elektronisk lagret informasjon omfattes av beslagsbegrepet eller ikke. Det vil slik *Kripas* ser det være formålstjenlig å klargjøre at elektronisk lagret informasjon som politiet overtar rådigheten over, er "ting" i lovens forstand. Det påpekes at politiet ikke nødvendigvis må ha en eksklusiv råderett over beslaget, hvilket bør presiseres i forarbeidene i relasjon til elektronisk lagrede opplysninger.

Øst politidistrikt antar at den foreslåtte kompetanseregelen i utkastets § 19-1 (2) har som formål å bidra til å tydeliggjøre påtalemyndighetens rolle som leder av etterforskningen. Imidlertid påpeker distriktet at den foreslåtte kompetanseregelen vil gi politiet dårligere forutsetninger for å kunne håndtere mange normale politioppdrag. Slik distriktet ser det vil det være uheldig om polititjenestepersoner ikke vil kunne beslutte beslag i forbindelse med pågrepelse og ransaking utenom i hastetilfellene. Det vises til at beslag uansett senere skal opprettholdes av påtalemyndigheten. Videre stiller *Øst politidistrikt* spørsmål ved hvor nødvendig, praktisk og hensiktsmessig det vil være om en kriminaltekniker på et drapsåsted må stå i løpende kontakt med en påtalejurist for å kunne ta beslag i blodspor, glasskår og sikre fottøyavtrykk. Det fremheves i den forbindelse det generelt er den etterforsker som er på stedet som er best egnet til å vurdere hva som bør beslaglegges som bevis. Distriktet mener den foreslåtte kompetanseregelen vil innebære en detaljstyring som ikke er hensiktsmessig.

Distriktet mener videre at det bør skilles mellom beslag med tanke på bevisføring og beslag med tanke på inndragning eller tilbakelevering til fornærmede. For bevis bør det i stor grad overlates til polititjenesteperson å vurdere og eventuelt beslutte beslag, mens påtalemyndigheten foretar en etterkontroll ved opprettholdelse av beslaget.

*Oslo politidistrikt*²¹² fremhever under henvisning til HR-2017-111-A at utkastets § 19-1 (4) strider mot gjeldende rett. Etter gjeldende rett er det påtalemyndigheten som har primærkompetansen til å foreta beslag og gå gjennom dette. Distriktet påpeker at forslaget er problematisk, særlig ved beslag av databærer (telefon, pc, nettbrett og lignende) hvor det er store mengder data. Om retten skal gå gjennom denne type beslag, risikerer man at dataene blir forringet eller ødelagt. Det påpekes at i dag må politiet vente svært lenge på at retten går gjennom beslag. Slik *Oslo politidistrikt* ser det, undervurderer utvalget de praktiske og tekniske utfordringer med forslaget og de uheldige konsekvenser forslaget vil ha for politiets etterforskning, herunder effektiv kriminalitetsbekjempelse. *Oslo politidistrikt* ønsker derfor at gjeldende rett slik den kommer til uttrykk i HR-2017-111-A lovfestes. Det innebærer at påtalemyndigheten har primærkompetansen til å foreta beslag og gå gjennom dette. Dersom man under gjennomgangen kommer over materiale som kan være omfattet av bevisforbud, skal dette ikke gjennomgås, men sendes til retten for vurdering.

²¹² Oslo politidistrikts høringsinnspill side 21

Politidirektoratets vurdering

Om mistankekravet

Det fremgår ikke noe mistankekrav i gjeldende straffeprosesslov § 203. Imidlertid er det lagt til grunn i rettspraksis at det foreligger et krav om skjellig grunn til mistanke for å kunne ta beslag. I Rt. 2011 s. 423 uttales det i avsnitt 12:

Lagmannsretten tar i sin kjennelse utgangspunkt i bestemmelsen i straffeprosessloven § 203 og viser til at det er et vilkår for beslag at det foreligger skjellig grunn til mistanke om en straffbar handling, men ikke nødvendigvis av den person som forføyningen rettes mot.

Det fremgår i avsnitt 16 at Høyesterett ikke fant at det forelå noen feil lovtolkning fra lagmannsrettens side.

Utvalget foreslår i utkastets kapittel 14 fellesregler som skal gjelde alle tvangsmidler, herunder ved beslag. I utkastets § 14-1 (1) første punktum fremgår det at tvangstiltak kun kan benyttes når det foreligger skjellig grunn til å mistenke at det er begått en straffbar handling. Selv om ordlyden i utkastet er "er begått", synes ordlyden her å passe godt med det som fremgår i rettspraksis.

Imidlertid fremgår det av bestemmelsens annet punktum at det for tiltak som er rettet mot en som er mistenkt for å ha begått handlingen, gjelder kravet om skjellig grunn til mistanke overfor vedkommende. Ved å la utkastets § 14-1 (1) annet punktum komme til anvendelse for beslag, vil politiets mulighet til å ta beslag bli redusert. Den foreslåtte regel vil gi utslag som etter Politidirektoratet sin oppfatning er vanskelig å begrunne. For det første vil det være en videre adgang til å foreta beslag hos andre enn mistenkte, hvilket vanskelig kan la seg begrunne når det ses hen til at vilkårene for å anvende tvangsmidler overfor andre enn mistenkte normalt er strengere enn overfor mistenkte selv. I tilfeller hvor politiet vil kontrollere mistenktes bevegelser for på den måten å kunne etablere skjellig grunn til mistanke, vil politiet måtte benytte andre etterforskingsskritt. I denne sammenheng vises det til at muligheten for å innhente biologisk materiale med henblikk på å utelukke eller identifisere en mistenkt etter utkastets § 17-1 (2) er foreslått redusert blant annet for å unngå at det må etableres skjellig grunn til mistanke basert på andre etterforskingsskritt.

Videre vil man i saker hvor det er flere mistenkte involvert, risikere at viktige bevis går tapt fordi det kun foreligger skjellig grunn til mistanke overfor en av de mistenkte, men ikke de øvrige. En kan her se for seg at politiet tilkalles til en fest hvor en fornærmet 16-åring hevder seg filmet av flere gutter i en hendelse som rammes av straffeloven § 311, men kun kan peke ut en, men tror at alle filmet.

Regelen vil dessuten være vanskelig praktikabel. Om politiet kommer til et slagsmål i et sentrumsområde hvor flere personer er involvert og ønsker å ta beslag i mobiltelefoner fra de tilstedeværende, må det først tas stilling til om eier av mobiltelefonen er vitne, mistenkt eller med skjellig grunn kan mistenkes å stå bak eller medvirke til voldsutøvelsen. Om vedkommende mobiltelefoner kun er mistenkt, kan det ikke tas beslag, men dette kan gjøres i de øvrige to tilfellene.

Ordlyden "tiltak rettet mot en som er mistenkt" i utkastets § 14-1 (1) andre punktum kan problematiseres videre. Vil det kunne tas beslag i en overvåkningsfilm som viser en person som med skjellig grunn kan mistenkes for tyveri, men hvor man er usikker på om de øvrige faktisk er involvert i hendelsen?

Da Politidirektoratet ikke kan se at utvalget har drøftet et behov for å redusere beslagsadgangen overfor en mistenkt, og basert på de utslag utkastet vil få i praksis, antar Politidirektoratet at det beror på en inkurie at utvalget ikke har gjort unntak for § 14-1 (1) annet punktum hva gjelder beslag etter utkastets § 19-1.

Politidirektoratet vil fremheve at mistankekravet som er blitt etablert i rettspraksis ikke er forstått som absolutt. Det er lagt til grunn at man ved etterforskning av brann og andre ulykker kan ta beslag selv om det ikke foreligger mistanke om et straffbart forhold²¹³. Ved en lovfesting av mistankekravet i § 14-1 for så vidt gjelder beslag, kan det stilles spørsmål ved om denne beslagsadgangen fortsatt står åpen. Politidirektoratet er av den oppfatning at det for saker omhandlet i utkastets § 13-1 (2) bokstav c bør gjøres unntak fra mistankekravet, i samsvar med det som har vært antatt etter gjeldende rett, og at det i denne sammenheng er tilstrekkelig at vilkårene for å iverksette etterforskning i medhold av § 13-2 (3) er oppfylt. Det vises her til tidligere merknader rundt problemstillingen, som bør utredes nærmere.

Politidirektoratet mener altså at gjeldende rett bør videreføres, og at det uttrykkelig gis adgang til å ta beslag ved etterforskning av ulykker mv.

Om gjenstanden for beslag

Utvalget konstaterer at gjenstanden for beslag er "alt som kan tas hånd om av politiet for de beslagsformål loven anerkjenner". Noen videre begrensning eller legaldefinisjon anser ikke utvalget for nødvendig. Et sentralt element ved beslag er, slik utvalget ser det, at råderetten over tingen går over til påtalemyndigheten.

Agder politidistrikt har påpekt at det er uklart om elektroniske spor alltid vil omfattes av beslagsbegrepet. Distriktet har stilt spørsmål ved om man kan tale om beslag når det tas en speilkopi av en datamaskin. Datamaskinen tas normalt i beslag, mens speilkopien er avledet fra beslaget. Visse sider av beslagsreglene kan tale for å behandle en speilkopi som beslag i lovens forstand, slik som reglene om beslagsforbud. På den annen side skal normalt beslag ved rettskraftig avgjørelse leveres ut til den beslaget ble gjort hos eller den rettmessige eier, eller inndras, jf. utkastets § 19-4 (3), hvilket ikke vil være tilfellet for en speilkopi. Normalt sett vil det heller ikke være naturlig å si at påtalemyndigheten har overtatt råderetten over speilkopien, som er "fryste" metadata, filer mv.

I forlengelse av dette har Agder politidistrikt videre problematisert hvorvidt det er tale om beslag når det foretas en kopiering av en brukerkonto. I et slikt tilfelle vil det ikke være tale om at politiet på noe tidspunkt fratrar noen råderetten over "tingen".

Kripos har foreslått at det presiseres i senere forarbeider at alle elektroniske opplysninger politiet sikrer i bevissammenheng skal omfattes av gjenstanden for beslag. Det er fremholdt at det ikke må være nødvendig med eksklusiv råderett for å kunne tale om beslag.

Politidirektoratet vil påpeke at problemstillingen ikke bare knytter seg til elektroniske opplysninger som sådan. Man kan se for seg at en politipatrulje tar foto av en overvåkningsfilm som blir spilt av for den. Er det i denne sammenheng tale om beslag? Rett nok vil en fotomappe basert på overvåkningsfilmen bli kategorisert som beslag i politiets saksbehandlingssystem, men dette kan ikke være avgjørende.

Spørsmålet reiser seg også hva gjelder blodspor og DNA som sikres fra et åsted. Ut fra utredningens punkt 14.8.1 synes det som at dette faller inn under begrepet beslag, idet

²¹³ NOU 1997:15 side 60-62, jf også Riksadvokatens oppfatning i høringsvar til NOU 2009:15 om "Skjultinformasjon – Åpen kontroll" side 11 i Riksadvokatens høringsvar

det positivt angis "blodprøver og annet biologisk materiale", samt at det fremgår at "alt som kan tas hånd av politiet for de beslagsformål loven anerkjenner" anses som beslag. Imidlertid er det vanskelig å si at politiet overtar råderetten over blodspor og biologisk materiale fra noen. Det må i alle fall gjelde sikring av fottøyavtrykk.

Politidirektoratet mener dette illustrerer behovet for en nærmere gjennomgang av hva som skal være gjenstand for beslag enn hva utvalget har lagt opp til.

Hva gjelder særlig elektroniske opplysninger mener Politidirektoratet at det burde vært foretatt en nærmere avklaring av når det er tale om ransaking og når det er tale om beslag. Eksempelvis kan det stilles spørsmål om det er tale om

Om beslutningskompetansen

I tråd med gjeldende rett foreslår utvalget at primærkompetansen for å beslutte beslag skal ligge hos påtalemyndigheten, jf. utkastets § 19-1 (2). Polititjenestepersoners adgang til å beslutte beslag vil etter lovutkastet avgrenses til tilfeller hvor "formålet med tiltaket ellers kan forspilles", jf. utkastets § 14-3 (3) og § 19-1 (3) som gjelder "enhver".

Politidirektoratet slutter seg i det vesentligste til Øst politidistrikts innvendinger mot de foreslåtte kompetanseregler. I dag har polititjenestepersoner adgang til å ta beslag når det foreligger beslutning fra påtalemyndigheten eller retten om ransaking eller pågripelse, jf. gjeldende straffeprosesslov § 206 første ledd første punktum. I slike tilfeller er det implisitt foretatt en vurdering av den som har fattet beslutningen om at det skal søkes etter bevis, i det minste må dette gjelde når det er besluttet ransaking. Her deler Politidirektoratet Øst politidistrikts betraktninger fullt ut. Det vil være lite hensiktsmessig om en kriminaltekniker må få aksept fra påtalemyndigheten for hvert enkelt beslag som gjøres, være seg bloddråper, glasskår, fottøyavtrykk, klær eller våpen. Den polititjenesteperson som er på stedet har ofte bedre forutsetninger for å vurdere hva som vil egne seg som bevis enn påtalemyndigheten.

Politidirektoratet vil legge til at den beslagsadgangen som er tillagt polititjenestepersoner i medhold av straffeprosessloven § 206 første ledd første punktum anvendes i relativt stor utstrekning. I mange av tilfellene beslaglegges gjenstander av liten verdi eller gjenstander som åpenbart ikke har noen legitim omsetningsverdi overhode. Dette kan for eksempel være narkotika eller brukerutstyr. Det kan være større grunn til å involvere påtalemyndigheten i forkant der det er snakk om gjenstander av noe større verdi. I praksis vil imidlertid påtalemyndigheten i slike tilfeller ofte ha fattet særskilt beslutning om beslag i forkant, og praksis synes ellers å være at polititjenestepersoner selv kontakter påtalemyndigheten før slike beslag tas, til tross for at de selv har kompetanse til å foreta beslag i medhold av gjeldende straffeprosesslov § 206 første ledd første punktum.

En forhåndsgodkjenning av politijurist vil naturligvis gi påtalemyndigheten bedre kontroll over hvilke gjenstander som beslaglegges, og således kunne hindre uhjemlede beslag eller beslag som ikke anses som nødvendig. Løsningen utvalget legger opp til vil imidlertid være ressurskrevende og strekker seg etter Politidirektoratets oppfatning lengre en det reelle behovet for forhåndskontroll tilsier. Løsningen vil også innebære at den viktige initialfasen av etterforskningen går tregere, med den følge at oppklaring kan bli vanskeligjort.

Utvalget uttaler at lovutkastet ikke viderefører regelen i gjeldende straffeprosesslov § 206 første ledd første punktum, men har ikke gitt noen begrunnelse for dette. I liket med Øst politidistrikt antar Politidirektoratet at dette henger sammen med utvalgets

intensjon om en påtalemyndighet som i større grad skal lede etterforskningen. Imidlertid bør den praktisk viktige bestemmelsen i § 206 første ledd første punktum videreføres.

Det bemerkes i denne sammenheng at utkastets § 14-3 (3) og § 19-1 (3) om hastekompetanse sjelden vil gi polititjenestepersoner anledning til å beslutte beslag. Ofte vil polititjenestepersonene ha en slik kontroll over mistenke og situasjonen for øvrig at hastekompetansen ikke kan benyttes. Forslaget vil ha den konsekvens at der gjerningspersonen treffes på fersk gjerning og politiet har pågrepet vedkommende, må påtalejurist kontaktes før man kan ta beslag. Som eksempel kan nevnes der gjerningsmannen pågripes under utførelse av et tyveri med tyvgodset i hånden, eller der politiet observerer at det ligger narkotika og brukerutstyr åpenlyst i en bil. Det samme vil gjelde der politiet ønsker å ta beslag i en kniv eller et våpen som er båret på offentlig sted. Betenkelighetene med å la tjenestemenn selv beslutte beslag i slike tilfeller er neppe store, og i slike tilfeller skal uansett beslaget undergis kontroll og eventuelt opprettholdes av påtalejurist. Politidirektoratet mener derfor at gjeldende rett også bør videreføres på dette punkt. Polititjenestepersoner bør ha adgang til å beslutte beslag når noen treffes på fersk gjerning eller ferske spor.

I dag følger det forutsetningsvis av straffeprosessloven § 205 første ledd første punktum at man frivillig kan overlevere ting til politiet²¹⁴. Slike ting vil bli håndtert som beslag. Utkastet omfatter ingen tilsvarende bestemmelse. Utvalget synes heller ikke å ha vurdert problemstillingen, og det er derfor usikkert om det fortsatt vil være mulig å overlevere ting frivillig til politiet eller ikke. Det kan tenkes utvalget har vurdert at slik frivillig overlevering faller utenfor tvangsmiddelbegrepet. I så fall er et sentralt spørsmål om slike ting skal følge de øvrige regler om beslag, eller om disse ikke kommer til anvendelse. I tråd med uttalelser i punkt 14.7.3 kan det hende utvalget har vurdert at samtykke ikke kan være et kompetansegrunnlag for beslag, siden påtalemyndigheten uansett kan beslutte dette.

Normalt bør man være tilbakeholden med å åpne for samtykke på straffeprosessens område. Ting som tas i beslag vil imidlertid kunne komme fra både mistenkte selv og andre. En kan se for seg at en butikk er utsatt for et lite tyveri etter straffeloven § 323 og ved politiets ankomst har gjort klart overvåkningsbilder for overlevering. I slike tilfeller vil det være uhensiktsmessig å måtte innhente påtalemyndighetens beslutning. I tilfeller hvor det er tale om gjenstander av større verdi, vil det være naturlig at den som besitter tingen motsetter seg frivillig overlevering, slik at påtalemyndigheten må vurdere og eventuelt beslutte beslaget. Slik Politidirektoratet vurderer det, bør gjeldende rett videreføres.

Om § 19-1 (4) - beslagsforbud

Utkastets kapittel 8 gjelder bevisforbud. Det fremgår av utkastets § 8-1 at straffesaksaktører ikke kan innhente bevis som omfattes av kapittelet. Utvalget ser det derfor ikke som nødvendig å innta en egen bestemmelse om beslagsforbud i beslagskapittelet.

Utkastets § 19-4 (4) regulerer de tilfeller der det er "spørsmål om beslagsforbud". I merknaden til bestemmelsen fremgår det at den er ment å omfatte de situasjoner hvor "den som rammes av beslaget, motsetter seg det, men også dersom det ut fra forholdene er grunn til å anta at det aktuelle materialet inneholder opplysninger som er vernet".

²¹⁴ Slik også Straffeprosessloven Kommentartutgave, 4. utgave (2011), side 717

Politidirektoratet vil vise til at påtalemyndigheten etter gjeldende rett har primærkompetansen til å foreta beslag, jf. HR-2017-111-A avsnitt 38. Dette omfatter som et utgangspunkt også kompetanse til å gjennomgå beslaget.

I den samme kjennelsen fra Høyesterett fremgår det i avsnitt 37 at "det neppe [kan] stilles opp som en alminnelig regel at enhver oppdagelse av beslagsfritt materiale, eller enhver pretensjon om at slikt materiale finnes i beslaget, uten videre må føre til at påtalemyndighetens gjennomgang må avsluttes". Utkastets § 19-1 (4) og uttalelse i utredningens punkt 14.8.3.2 om at "innsigelser mot beslagsadgangen skal konkretiseres i rimelig utstrekning" for at utkastets § 19-4 kommer til anvendelse, står i strid med Høyesteretts uttalelse her.

Regelen som fremgår av HR-2017-111-A avsnitt 38 er at dersom påtalemyndigheten blir klar over at det blant beslaget finnes materiale som det ikke er hjemmel for å beslaglegge, skal dette sorteres ut og leveres tilbake. Dersom det er tvil om det aktuelle materialet omfattes av bevisforbudet eller ikke, skal dette sendes retten for vurdering, jf. avsnitt 43-45.

Politidirektoratet mener derfor at utkastets § 19-1 (4) ikke kan vedtas, men at det må utformes en regel i tråd med gjeldende rett basert på HR-2017-111-A.

I denne sammenheng vises det til uttalelse fra Oslo politidistrikt, hvor det fremgår at den foreslåtte regel i utkastets § 19-1 (4) vil kunne medføre at data blir forringet eller ødelagt ved rettens gjennomgang av materialet. En regel i tråd med rettspraksis vil videre ikke hindre saksfremdriften, og vil være mindre ressurskrevende både for politi, påtalemyndighet og ikke minst for domstolene.

Hemmelig beslag og hemmelig utleveringspålegg – § 19-2 og § 19-8

Utvalgets forslag

Utvalgets forslag i utkastets § 19-2 og § 19-8 sammenholdt med § 14-3 (2), vil innebære en delvis reversering av rettstilstanden slik den var før en lovendring av 17. juni 2016. Reverseringen er ikke nærmere drøftet eller begrunnet i utvalgets utredning.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet vil bemerke at ved lovendring av 17. juni 2016 ble påtalemyndigheten gitt kompetanse til å beslutte utsatt underretning ved beslag for inntil 8 uker, jf. straffeprosessloven § 208a. Tilsvarende kompetanse ble ved samme lovendringen overført til påtalemyndigheten ved utsatt underretning ved utleveringspålegg, jf. straffeprosessloven § 210a, og ved utleveringspålegg som strekker seg fremover i tid, jf. straffeprosessloven § 210c. Bakgrunnen for lovendringen fremgår av Prp. 68 L (2015-2016), side 76 flg. Politidirektoratet slutter seg til det som ble anført i høringsuttalelsen fra Oslo politidistrikt og departementets vurdering i forbindelse med lovendringen.

Det vises for øvrig til Politidirektoratet sin merknad til utkastets § 14-10 (3) over, hvor også Kripos og Oslo politidistrikt sine høringsinnspill fremkommer.

Politidirektoratet mener at dagens rettstilstand bør videreføres.

Bortfall av beslag – § 19-4

Kripos har i sitt høringsinnspill påpekt behovet for å regulere muligheten til å oppbevare DNA-prøve fra avdød fornærmet. Det er fra Kripos' side antatt at dette bør reguleres i politiregisterloven § 12 jf. politiregisterforskriften kapittel 45. Avhengig av om slike DNA-prøver omfattes av gjenstanden for beslag eller ikke, vil Politidirektoratet påpeke at det eventuelt er behov for å tilpasse ordlyden i utkastets § 19-4 (2) slik at beslag som omfatter DNA-prøver ikke bortfaller når saken er endelig avgjort. Det presiseres fra Politidirektoratet sin side at Riksadvokatembetet i brev av 26. februar 2016 har oppfordret politiet "til å beholde biologisk spormateriale i henlagte saker der noen er savnet, død eller alvorlig skadet, og hvor det senere kan bli spørsmål om dette materialet er av bevismessig verdi". Det vises for øvrig til merknader under punkt 13.2.2.2 om forskrift om lagring av bevis.

Politidirektoratet kan ikke se at gjeldende straffeprosesslov § 213 første ledd første punktum om at beslag heves når det ikke lenger er behov for det, er foreslått videreført. Straffeprosessloven § 213 første ledd første punktum kan tolkes inn i utkastets § 14-1 (2) om at tvangstiltak bare kan benyttes når det er nødvendig og forholdsmessig, men etter Politidirektoratets oppfatning bør bestemmelsen i straffeprosessloven § 213 første ledd første punktum klart fremkomme i en egen bestemmelse, og da i utkastets § 19-4.

Inndragning besluttet av påtalemyndigheten – § 19-5

Utvalgets forslag

Bestemmelsen viderefører i all hovedsak gjeldende straffeprosesslov §§ 214 a og 214 b.

Mottatte innspill

Sør-Vest politidistrikt bemerker at ordlyden i utkastets § 19-5 (1) bokstav b gjelder "etterligninger av våpen som kan inndras etter straffeloven § 70 første ledd annet punktum". Etter distriktets oppfatning innebærer ordlyden en innskrenkning av inndragningsmuligheten sammenholdt med straffeloven § 70. Det er vist til forarbeidene²¹⁵ til bestemmelsen, hvor det er uttalt:

I forebyggingstilfellene vil bestemmelsen åpne for at politiet kan inndra gatestridsvåpen selv om det ikke er begått en straffbar handling.

Sør-Vest politidistrikt oppfatter dette til å omfatte mer enn etterligninger av våpen, slik at også balltre, kniver, sverd, økser mv. funnet på en kjent voldspersons bopel vil kunne omfattes. Det foreslås derfor at bestemmelsen må omfatte "ting som er egnet til bruk ved kroppskrenkelser".

Politidirektoratets vurdering

Etter gjeldende straffeprosesslov § 214a første ledd tredje punktum skal inndragningskravet tas med i saken når det utferdiges forelegg, saken skal pådømmes ved tilståelsesrett eller det utferdiges tiltalebeslutning. Utkastets § 19-5 (1) annet punktum viderefører gjeldende rett på dette punkt, men etter forslaget skal inndragningskravet også tas med i saken når den overføres konfliktrådet for videre behandling der. Spørsmålet er ikke nærmere kommentert i utredningen, og det er uklart hva utvalget har ment med forslaget.

²¹⁵ Ot.prp.nr.90 (2003-2004) side 465

Politidirektoratet vil bemerke at konfliktrådet gjennomfører meglings mellom mistenkte og fornærmede i straffesaker, eller forestår oppfølging av gjerningspersonen. En antar at det vil virke forstyrrende på det underliggende forholdet konfliktrådet har til behandling om det overfor mistenkte skal reise spørsmålet om samtykke til inndragning. Påtalemyndigheten anses for å være nærmere å avgjøre inndragningskrav enn konfliktrådet. Politidirektoratet stiller derfor spørsmål ved om en regulering som foreslått er hensiktsmessig. En legger til grunn at inndragningsspørsmålet ikke bør være en del av behandlingen i konfliktrådet.

Politidirektoratet støtter Sør-Vest politidistrikts merknad hva gjelder utkastets § 19-5 (1) bokstav b, og mener ordlyden i bestemmelsen bør tilpasses slik som foreslått av politidistriktet.

Sikringspålegg – § 19-6

Utvalgets forslag

Bestemmelsen gir blant annet hjemmel for pålegg om sikring av elektroniske data. Bestemmelsen gir ingen hjemmel for å hente ut informasjon fra de sikrede dataene utover den adgangen som følger av annet ledd og de ordinære beslagsreglene. Dersom mistenkte eller andre som rammes ikke skal varsles om sikringspålegget, må dette besluttes av retten, eller dersom vilkårene for øvrig er oppfylt kan påtalemyndigheten benytte sin hastekompetanse. I sistnevnte tilfelle må saken forelegges retten for kontroll innen 24 timer, jf. utkastets § 14-3 (2).

Politidirektoratets vurdering

En beslutning om frysning av dataene uten at man har tilgang til selve informasjonen utgjør neppe noe omfattende inngrep. Andre etterforskningskritt kan senere vise at det ikke vil være behov for å hente ut informasjonen. Politidirektoratet mener at det er unødvendig at kompetansen til å beslutte utsatt underretning der det kun er aktuelt med frysning av elektroniske data tillegges retten. På tilsvarende måte som for hemmelig beslag, bør det etter Politidirektoratets oppfatning vurderes å overføre denne kompetansen til påtalemyndigheten for et kortere tidsrom.

Direktoratet vil videre påpeke at ved lovendring av 17. juni 2016, ble straffeprosessloven § 211 og § 212 om postbeslag opphevet. I medhold av straffeprosessloven § 211 annet ledd kunne påtalemyndigheten pålegge styrer av post eller telegrafstasjon å holde sendinger tilbake inntil rettens avgjørelse om beslag forelå. Hvorvidt beslag kan tas vil måtte vurderes ut ifra de ordinære beslagsreglene. En forutsetning for beslag vil imidlertid være at postvesenet fritas fra sin taushetsplikt, jf. straffeprosessloven § 118 og postloven § 30. Kompetansen til å fritas for taushetsplikt er tillagt Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. Med unntak av tilfeller som er omhandlet i postloven § 30 tredje ledd, vil man være avhengig av at taushetsplikten oppheves før beslag kan tas. Politidirektoratet er av den oppfatning at henvendelser fra politiet til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet ekspederes raskt. Behovet for å sikre postsendinger kan imidlertid være tilstede utover Nasjonal kommunikasjonsmyndighet sin åpningstid, spesielt fordi post i dag kan hentes ut i dagligvareforretninger, som følger en helt annen åpningstid. Politiet har eksempler på at blant annet våpen er sendt via post. Inntil taushetsplikten er opphevet vil man etter utkastets regler om bevisforbud i utkastets kapittel 8 ikke kunne ta beslag i sendingen. Det samme antas å gjelde også i dag, jf. straffeprosessloven § 204. Beslag i slike tilfeller vil måtte skje etter at pakken er hentet ut, og dersom politiet skal ha tilstrekkelig kontroll er man henvist til spaning av enten

mistenkte eller det sted pakken oppbevares. En slik løsning vil være meget resurskrevende.

Det bør etter Politidirektoratets oppfatning gis hjemmel til sikringspålegg også av postsendinger, med tilsvarende løsning som i den nå opphevede straffeprosesslov § 211 annet ledd.

Utleveringspålegg og pålegg med virkning for fremtiden – § 19-7

Utvalgets forslag

Den foreslåtte bestemmelsen viderefører i det vesentligste gjeldende straffeprosesslov § 210 og § 210b, dog slik at det ikke skal være en obligatorisk etterkontroll av utleveringspålegg besluttet av påtalemyndigheten i medhold av hastekompetansen i utkastets § 14-3 (2). Disse vil i følge utredningens punkt 14.3.5 håndteres etter utkastets § 19-1 (5).

Utkastets fjerde ledd gir hjemmel for pålegg om utlevering etter første og annet ledd i tilfeller som angitt i utkastets § 13-1 (2) bokstav c. Utvalgets forslag innebærer her en utvidelse i forhold til gjeldende rett for så vidt gjelder pålegg om utlevering som virker fremover i tid.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter utvalget i at det ikke skal være noen obligatorisk etterkontroll av utleveringspålegg besluttet av påtalemyndigheten, men at dette følger regelen i utkastets § 19-1 (5).

Primærkompetansen til å beslutte utleveringspålegg vil fortsatt ligge hos retten. Av den grunn bør grensen mellom beslag og utleveringspålegg trekkes opp. Denne grensen har særlig relevans om gjeldende rett videreføres hva gjelder adgangen til frivillig å overgi ting til beslag. I dag er det ikke sjelden slik at vitner ønsker å levere politiet bevis som kan tas i beslag, slik som overvåkningsbilder og annen dokumentasjon, men først etter at det foreligger en form for dokumentasjon. I dag løses dette ofte ved at påtalemyndigheten utferdiger en beslutning om beslag. Spørsmålet er om man i slike tilfeller står overfor en (juridisk) person som nekter å medvirke til beslaget eller ikke, altså om man i slike tilfeller i realiteten "pålegger" den som har gjenstanden å utlevere denne, eller om det er tale om beslag.

Politidirektoratet støtter forslaget i utkastets § 19-7 (4), og anser en slik hjemmel som spesielt viktig der politiet har behov for å lokalisere savnede personer.

14.9 Inngrep i kommunikasjon mv.

Innledende merknad

Utvalgets forslag

Utvalget har lagt til grunn at det i all hovedsak skal skje en videreføring av gjeldende regelverk, men gjør forslag til strukturelle endringer, forenklinger og en viss harmonisering av inngrepsterskler. Utvalget går i liten grad inn på spørsmål om mer grunnleggende endringer i politiets metodetilgang. Utvalget fremhever personvern hensyn

som særlig viktig og understreker at hemmelige metodebruk med overvåkingskarakter også aktualiserer hensynet til borgernes frie kommunikasjon og hensynet til ytringsfrihet.

Mottatte innspill

Kripos gjør gjeldende at selv om utvalget i stor grad viderefører gjeldende regelverk, vil innføring av bevisforbud som bygger på de fire nøytralitetsprinsippene medføre store endringer for gjennomføring av skjulte etterforskningsmetoder. *Kripos* fremholder også at de metoder politiet bruker ikke har karakter av overvåkning. Det er tale om formålsstyrte metoder, som er strengt regulert, og som bare benyttes for å avdekke pågående kriminalitet i de aller mest alvorlige sakene. Faren for å begrense borgernes frie kommunikasjon er overdrevet. Likevel er det klart at det er, og skal være, en klar avgrensning i hva politiet kan beholde og bruke den innsamlede informasjon til av hensyn til at metodene kan ramme tredjepersoner og fortrolig kommunikasjon. *Kripos* trekker videre frem behovet for en gjennomgang og klargjøring av teletilbydernes tilretteleggelses- og bistandsplikt, og ser gjerne at dette reguleres i sin helhet i den nye straffeprosessloven.

Øst politidistrikt mener de små justeringene som er foreslått av utvalget får enkelte uheldige konsekvenser og foreslår at kapittel 20 (og 21), som nylig har vært under revisjon av Metodekontrollutvalget i NOU 2009:15, får ligge urørt inntil videre.

Oslo politidistrikt etterspør klargjøringer knyttet til problemstillinger i gjeldende rett som utvalget foreslår videreført. Særlig gjelder dette problemstillinger knyttet til reglene og den praktiske håndteringen av samtaler som kriminelle har med nærstående og advokat

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet slutter seg til de mottatte innspill og understreker behovet for at nye straffeprosessuelle regler løser prinsipielle, rettslige og praktiske problemstillinger knyttet til gjeldende rett. En viser til merknadene i det følgende.

Innhenting av opplysninger om kommunikasjonsinnretninger. Avbryting av kommunikasjon – § 20-1

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en videreføring av det som i dag reguleres i § 216 b.

Mottatte innspill

Oslo politidistrikt uttrykker usikkerhet med hensyn til om innhenting av lokasjonsdata, såkalt passive trafikkdata, som ble tatt inn i forbindelse med lovendringen i 2016, er omfattet av forslaget. Lokasjonsdata er viktige opplysninger som gir politiet mulighet til å følge eller i ettertid analysere en telefons bevegelser i et tidsrom hvor telefonen ikke er aktivt bruk til kommunikasjon. Adgangen til slik bruk må videreføres og klargjøres i lovtekst og i proposisjonen.

Kripos er enig i den teknologinøytrale utforming utvalget foreslår, men peker på at denne tilnærmingen er ny og at det derfor bør fremkomme av motivene at metodene som er regulert i gjeldende lov også kan benyttes etter ny lov. Det vises konkret til at såkalte IMSI-catchere antakelig og forutsetningsvis omfattes av lovforslaget.

Politidirektoratets vurderinger

Politidirektoratet slutter seg til de merknader Oslo politidistrikt og Kripos har kommet med. Det er viktig at det fremkommer at lovforslaget ikke er ment å innebære realitetsendringer.

Avlytting og avlesing av kommunikasjonsinnretning. Identifisering av innretning – § 20-2

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en videreføring av gjeldende regler, jf. straffeprosessloven § 216a, men med en endret ordlyd der det ikke lenger er vilkår om at "noen" med skjellig grunn mistenkes, men at kommunikasjonsavlytting kan skje av "den mistenkte". Utvalget skriver i utredningen på side 617 at:

Kommunikasjonsavlytting etter første ledd forutsetter at den mistenkte identifiseres, og det oppstilles dessuten et krav til identifisering av den kommunikasjonsinnretning som skal avlyttes, som etter gjeldende rett, jf. Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) s. 104, der det heter at innretningen som skal avlyttes, må "identifiseres på en entydig måte i rettens kjennelse".

Mottatte innspill

Øst politidistrikt påpeker at gjeldende rett stiller krav om identifisering av type straffbart forhold og kommunikasjonsidentitet, ikke en konkret mistenkt person, jf. ordlyden "noen" i gjeldende straffeprosesslov § 216a. Distriktet påpeker at identifisering av mistenkte, slik utkastets § 20-2 legger opp til, har praktiske utfordringer, og viser i den forbindelse til at selv om det er registreringsplikt for telefonnummer og andre kommunikasjonsenheter, er kravet til korrekt legitimering såpass lavt at den kan erklæres som ikke-eksisterende, hvilket også fremgår av forarbeidene til straffeprosessloven § 216a²¹⁶. Slik Øst politidistrikt vurderer det, innebærer utkastets § 20-2 en innskrenkning av muligheten til å foreta avlytting og avlesing sammenliknet med gjeldende rett. Forslaget vil frata politiet mulighet til å komme i posisjon til å identifisere kriminelle aktører, selv der det er utvilsomt at kommunikasjonsinnretningen benyttes til kriminalitet som ellers kvalifiserer til bruk av tvangstiltaket. Distriktet mener det bør være tilstrekkelig med et krav om mistanke til brukeren av et telefonnummer, og at en ny rettslig prøving av vilkårene for kommunikasjonskontroll må gjøres når vedkommende er identifisert.

Kripos forutsetter at endringen ikke medfører endringer i gjeldende rett og at det ikke er ment å innføre et krav til identifisering av mistenkte med navn.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet har ingen innvendinger til endringene i lovens ordlyd så lenge det fremgår klart at gjeldende rett videreføres hva gjelder identifisering av vedkommende som avlyttes. Dersom endring i ordlyden er ment å innebære en skjerping av kravet til identifisering vises det til de problemstillinger Øst politidistrikt har reist, og hvilken effekt forslaget vil ha på politiets mulighet til å oppklare alvorlige straffbare handlinger.

²¹⁶ I ot.prp.nr. 60 (2004-2005) i punkt 8.1 uttales det at "[s]elv om det nå skal oppgis navn ved kjøp av slike [telefon]kort, er det grunn til å tro at kriminelle miljøer er i stand til å omgå registreringsplikten".

Dataavlesing – § 20-4

Utvalgets forslag

Utkastets § 20-4 viderefører gjeldende straffeprosesslov § 216o.

Mottatte innspill

Kripos konstaterer at utkastet viderefører gjeldende rett hva gjelder hvilke overtredelser som kvalifiserer til dataavlesing. Imidlertid påpeker *Kripos* at det er unødvendig å angi positivt straffeloven § 232 i utkastets § 20-4 (1) bokstav b, idet straffebudet uansett på grunn av strafferammen omfattes av første ledd bokstav a. Det stilles videre spørsmål ved om det er korrekt å innta straffeloven § 333 om grovt heleri i bokstav b. *Kripos* kan ikke se at dette er nærmere begrunnet, og viser til at dette er i strid med uttalelser i forarbeidene²¹⁷ om at terskelen for å benytte dataavlesing skal være høy. Det påpekes at dersom det her er tenkt på grovt heleri av utbytte fra narkotikalovbrudd, bør dette fremgå ved henvisning til straffeloven § 333 jf. § 231 eller ved direkte henvisning til straffeloven § 333 første ledd tredje punktum. I forlengelse av dette viser *Kripos* til at gjeldende rett gir mulighet til å benytte dataavlesing ved simpel og uaktsom hvitvasking av utbytte av narkotikalovbrudd, men at Justiskomiteen fjernet bestemmelsene hva gjelder simpelt og uaktsomt narkotikaheleri. *Kripos* mener skillet her er lite konsekvent og også på dette punkt strider mot uttalelser fra Justiskomiteen om at terskelen for å benytte dataavlesing skal være satt høyt.

Agder politidistrikt viser til at det i forarbeidene²¹⁸ til gjeldende straffeprosesslov § 216o fremgår at opplistingen av hvilke straffebud som skal kunne begrunne dataavlesing skal være de samme som for kommunikasjonskontroll, og konstaterer i den forbindelse at utkastets § 20-4 og § 20-2 ikke omfatter de samme straffebud. Det etterlyses fra distriktets side en begrunnelse for hvorfor straffeloven §§ 145 og 146 skal kunne begrunne kommunikasjonskontroll, men ikke dataavlesing, mens straffeloven § 333 om grovt heleri skal kunne begrunne dataavlesing, men ikke kommunikasjonskontroll. Det påpekes videre at straffeloven § 231 og § 332 jf. 231 er trukket ut fra utkastets § 20-4.

Politidirektoratets vurdering

Utkastets § 20-4 viderefører gjeldende straffeprosesslov § 216o hva gjelder de straffebud som kan begrunne dataavlesing.

Politidirektoratet konstaterer at straffeprosessloven § 216a og § 216o omfattet de samme straffebud i Prop. 68 L (2015-2016), men at Justiskomiteen fant at dataavlesing ikke skulle kunne benyttes for å avdekke simpel narkotikaovertrødelse, jf. straffeloven § 231, simpelt narkotikaheleri jf. straffeloven § 332 jf. § 231 og uaktsomt narkotikaheleri jf. straffeloven § 335 jf. § 231²¹⁹. Fra Politidirektoratets side antas det at straffeloven § 232 ble inntatt ved en inkurie når straffeloven § 231 ble fjernet fra dataavlesingsbestemmelsen.

Det konstateres at straffeloven §§ 145 og 146 ble tatt inn i straffeprosessloven § 216a om kommunikasjonsavlytting ved Prop. 6 L (2016-2017). I liket med *Agder politidistrikt* stiller Politidirektoratet spørsmål ved om ikke bestemmelsene også skulle vært tatt inn i straffeprosessloven § 216o når det hensyntas utgangspunktet om at straffeprosessloven § 216a og § 216o skulle omfatte de samme straffebud²²⁰. Politidirektoratet etterlyser i

²¹⁷ Innst. 343 L (2015-2016) side 20 flg.

²¹⁸ Prop 68 L (2015-2016)

²¹⁹ Innst. 343 L (2015-2016) på side 20

²²⁰ Props 68 L (2015-2016) punkt 14.8.5

likhet med Kripos og Agder politidistrikt en nærmere begrunnelse for hvorfor straffeloven § 333 er inntatt i straffeprosessloven § 216o, som videreføres i utkastets § 20-4.

Etter dette mener Politidirektoratet at en i det videre lovarbeidet bør vurdere nærmere de straffebud som kan begrunne dataavlesing.

Opphør av avlytting og opptak på grunn av bevisforbud mv. Sletting – § 20-5

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en uttrykkelig regulering av det som allerede følger av utvalgets forslag til bevisforbudenes stadienøytralitet; det kan ikke innhentes opplysninger gjennom fortsatt avlytting og opptak etter at det er konstatert at et bevisforbud kommer til anvendelse, eller at det foreligger kommunikasjon med nærstående. Videre foreslås en sletteplikt som inntre "straks" der det er klart at det foreligger bevisforbud. Sletteplikten foreslås utvidet til å gjelde personer i stilling som nevnt i § 8-3 (1) bokstav d.

Utvalget foreslår videre endringer knyttet til unntak fra innhentingsforbudet ved å foreslå et krav om skjellig grunn til mistanke om at den tiltaket rammer er medskyldig i det straffbare forhold avlyttingen gjelder.

Mottatte innspill

Kripos fremhever at den forslåtte regelen sammen med bevisforbudsreglene i realiteten innebærer et innhentingsforbud for visse typer informasjon, hvilket vil få stor betydning for hvordan politiet gjennomfører skjult metodebruk. Den foreslåtte regelen vil særlig medføre endringer for hvordan politiet skal behandle kommunikasjon mellom mistenkte og nærstående.

Kripos påpeker at lovforslaget i liten grad er fulgt opp med anvisninger på hvordan politiet og retten i praksis skal etterleve de nye reglene. Det fremgår ikke hva som ligger i at tiltak straks må opphøre, selv om utkastets annet ledd gir føring på at opplysninger skal slettes så snart som mulig. Fra Kripos' side legges det til grunn at avlytting ikke skal opphøre i sin helhet, men at for eksempel en samtale mellom mistenkte og advokat kan lagres midlertidig. I denne forbindelse fremhever Kripos at i praksis vil regelen måtte praktiseres slik, siden tiltakene ikke kan "slås av og på" avhengig av hvilken type informasjon som innhentes. I denne forbindelse stiller Kripos spørsmål om hvem og hvordan det skal vurderes om opplysninger faller inn under bevisforbudsreglene eller ikke. I Rt. 2015 s. 81 (Lime I) kom Høyesterett til at politiet ikke kunne høre gjennom klientsamtaler, mens forarbeidene²²¹ trekker i motsatt retning. Kripos etterlyser her en avklaring fra lovgiver.

I utkastets § 20-5 (1) gjøres det unntak for innhentingsforbudet der "tiltaket er rettet mot person som med skjellig grunn mistenkes for å være medskyldig i det straffbare forhold". Under henvisning til tidligere forarbeider og formuleringen i gjeldende straffeprosesslov § 216g, hvor det heter "mistenkes for en straffbar handling", påpeker Kripos at kravet til skjellig grunn til mistanke innebærer en utvidelse av bevisforbudet sammenliknet med gjeldende rett. Også formuleringen "medskyldig i det straffbare forhold" innebærer etter Kripos' oppfatning en innskrenkning sammenliknet med gjeldende rett. Det vises til at formuleringen i gjeldende straffeprosesslov § 216g i dag lyder "en straffbar handling som kunne ha gitt selvstendig grunnlag for kontrollen". Selv om utvalget viser til at den

²²¹ Prop. 147 L (2012-2013) punkt 6.8.2

foreslåtte formuleringen ikke skal tolkes strengt, vises det til forarbeider²²² og rettspraksis²²³ rundt gjeldende rett, hvor det fremkommer at det må være tale om et forhold som etter sin art kunne gitt grunnlag for den typen kommunikasjonskontroll som er iverksatt. Kripos opplyser videre at det er vedtatt endringer i straffeprosessloven § 216g som vil gi videre muligheter til bruk av denne typen opplysninger enn etter gjeldende rett. I spesialmotivene²²⁴ til bestemmelsen, som ikke er i kraft, fremgår det at det bør være sammenheng mellom reglene om bruk av denne typen informasjon og reglene om bruk av overskuddsinformasjon.

Utkastets § 20-5 (1) fastslår at tiltak etter §§ 20-1 til 20-4 omfattes av bestemmelsen. Henvisningen til utkastets § 20-1 gjør at innhentingsforbudet også gjelder metadata og trafikkdata. Fra Kripos' side fremheves det at det i utgangspunktet er innholdet i den fortrolige kommunikasjonen som er undergitt vern etter bevisforbudsreglene. Videre påpekes i denne sammenheng at det vil være svært vanskelig å praktisere utkastets § 20-5, idet det er vanskelig å avgjøre hvem som er nærstående eller ikke. Slik Kripos vurderer det, vil en generell henvisning til tiltak etter § 20-1 være å trekke bevisforbudsvirkningene for langt, og Kripos mener det må vurderes om henvisningen i sin helhet kan tas ut.

Hva gjelder bevisforbudet knyttet til samtaler mellom en mistenkt og nærstående, konstaterer Kripos at utvalget foreslår å videreføre gjeldende rett. Kripos er av den oppfatning at tiden er moden for en grundig vurdering av regelverket på dette området. Det fremholdes at det er vanskelig å forstå at en samtale med en nærstående skal ha samme bevisforbudsvirkning som en fortrolig klientsamtale. En likebehandling av disse er ikke gitt, og bør etter Kripos' oppfatning ikke opprettholdes. Bakgrunnen for at en samtale mellom mistenkte og nærstående er omfattet av bevisforbudet, er at den nærstående ikke har forklaringsplikt. Forklaringsfritak for nærstående er gitt for at den nærstående skal slippe å måtte velge mellom å forklare seg uriktig og aktivt bidra til domfellelse av den nærstående mistenkte. Kripos mener denne lojalitetskonflikten ikke gjør seg gjeldende ved bruk av skjult metoder, og viser i den forbindelse til Høyesteretts uttalelse i Rt. 2015 s. 1435 avsnitt 69, hvor det heter:

Denne lojalitetskonflikten gjør seg ikke på samme måte gjeldende ved innhenting av bevis som ikke krever den nærståendes aktive medvirkning slik som ved kommunikasjonskontroll.

I denne sammenheng konstaterer Kripos at utvalget ikke har valgt et generelt bevisforbud for denne typen opplysninger²²⁵. Det innebærer at de opplysninger utvalget foreslår omfattet av bevisforbud, kan innhentes på annen måte, eksempelvis gjennom ransaking og beslag med utsatt underretning. Kripos kan ikke se hvorfor skjulte metoder skal stå i en annen stilling enn tradisjonelle etterforskningskritt, siden man uavhengig av metode vil kunne fange opp personlig og sensitiv informasjon.

Kripos viser til at nøytralitetsprinsippet medfører at det innføres et innhentingsforbud for denne typen opplysninger, noe som medfører en betydelig innskjerping sammenlignet med gjeldende rett. I dag kan politiet gjennomgå telefonsamtaler mellom mistenkte og nærstående, og dette materialet kan danne grunnlag for vurderingen av om den nærstående kan mistenkes for en straffbar handling som kunne begrunnet kommunikasjonskontroll. Dette vil ikke være mulig om utkastets § 20-5 vedtas. Kripos

²²² Ot.prp.nr. 64 (1998-1999) side 160

²²³ Rt. 2015 s. 1435 avsnitt 36 og 53

²²⁴ Prop. 147 L (2012-2013) side 177 flg.

²²⁵ NOU 2016: 24 side 575 høyre spalte siste avsnitt

mener derfor at henvisningen til utkastets § 9-3 første ledd bør utgå. For øvrig opplyser Kripos at en tilsvarende bestemmelse ikke finnes i dansk eller svensk rett.

Til tross for at inngrep i hensynet til sannhetssøken og prinsippet om fri bevisførsel krever en begrunnelse, hvilket også utvalget selv uttaler²²⁶, kan ikke Kripos se at utvalget begrunner de utvidelsene av bevisforbudet som forslaget innebærer. Samlet sett understreker Kripos at utkastets § 20-5 klart vil redusere politiets muligheter til å følge opp avdekket kriminalitet.

Det vises for øvrig til Kripos' høringsinnspill på side 54 følgende.

Oslo politidistrikt fremhever at de fleste på et eller annet tidspunkt kommuniserer med en nærstående. Distriktet mener at slik kommunikasjon ikke kan være grunnlag for å avslutte avlytting etter utkastets § 20-5. Derfor antar Oslo politidistrikt at utkastets § 20-5 (1) ikke skal forstås etter sin ordlyd slik at *tiltaket* straks skal opphøre, men at det er *den delen av avlyttingen* som rammes av bevisforbudet som skal opphøre straks.

Hva gjelder kommunikasjon med nærstående savner Oslo politidistrikt en grundig drøftelse av både prinsipielle, rettslige og praktiske problemstillinger.

Det fremheves at det må gjøres en avveining av motstridende hensyn. Bakgrunnen for gjeldende rett er straffeprosessloven § 122, som gir forklaringsfritak for nærstående. Slik Oslo politidistrikt ser det, er det en stor forskjell mellom å bli pålagt å vitne mot nærstående og det å spille av en samtale som har vært mellom en mistenkt og en nærstående. I siste tilfelle pålegges ikke den nærstående noe aktivt bidrag til domfellelsen. I denne forbindelse viser Oslo politidistrikt til HR-2016-644-A, hvor Høyesterett kom til at det kunne spilles av en samtale mellom en mistenkt i en narkotikasak og dennes bror, hvor det ble fremsatt trusler. Gjeldende straffeprosesslov § 216g bokstav b er slik distriktet vurderer det ikke absolutt.

Det er videre vist til samfunnets interesse i at alvorlig kriminalitet blir oppklart. problematiserer Oslo politidistrikt problematiserer om det bør være forbud mot å spille av en samtale hvor en mistenkt ringer en nærstående og erkjenner drap og hvor den nærstående er passiv lytter.

Distriktet trekker videre frem de praktiske problemer regelen gir. Når en mistenkt har familie i utlandet er det i mange tilfeller umulig for politiet å få bekreftet om samtalen er gjennomført med en person som faller inn under nærståendebegrepet eller ikke. Det medfører at en mistenkt kan påberope seg å ha snakket med en nærstående uten at politiet kan verken bekrefte eller avkrefte dette gjennom sin etterforskning. Særlig problematisk er det i de tilfeller denne anførselen kommer under hovedforhandlingen, hvilket i mange tilfeller innebærer at tunge kriminelle har et frikort hva gjelder avspilling av inkriminerende samtaler.

Også for samtaler mellom en mistenkt og advokat fremhever Oslo politidistrikt behovet for en grundig drøftelse og avklaringer. Det etterlyses en avklaring av hva som er en beskyttet klientsamtale, og om samtalen skal vurderes under et. Videre ønsker distriktet en avklaring for de tilfeller advokaten inkriminerer seg selv i samtalen på en slik måte at advokaten selv kunne vært satt under kommunikasjonskontroll – skal samtalen da slettes, jf. Rt. 2015 s. 1456, eller gjelder dette kun de tilfeller politiet har hørt på samtalen før den sendes retten til vurdering?

Oslo politidistrikt trekker videre frem problemstillingen om det skal oppnevnes særskilt advokat i de tilfeller retten skal vurdere om det er en klientsamtale eller ikke. Det

²²⁶ NOU 2016: 24 punkt 13.3.1 og 13.3.2

påpekes fra distriktets side at det i så fall vil kunne oppstå problemer for påtalemyndigheten hva gjelder å argumentere for at samtalen ikke er en klientsamtale, siden påtalemyndigheten ikke har kunnskap til hva som fremkommer der.

Distriktet etterlyser videre avklaring av om rettens avgjørelse skal fattes som beslutning eller kjennelse. I denne forbindelse påpeker distriktet at når påtalemyndigheten ikke har hørt på samtalen, er det avgjørende med en grundig begrunnelse fra retten, slik at anke reelt kan vurderes.

Politidistriktet viser til at henvisningen til utkastets § 8-3 vil skape store praktiske problemer, idet det ikke uten videre er lett å avgjøre om en samtalepartner faller inn under personkretsen angitt i utkastets § 8-3 (1) bokstav d eller ikke.

Det vises for øvrig til Oslo politidistrikt sitt høringsinnspill på side 50 følgende.

Øst politidistrikt fremholder at med utvalgets forslag til bevisforbud og stadienøytralitet må politiet i større grad enn tidligere avbryte en pågående kommunikasjonskontroll. Slik distriktet ser det, vil det være lett for mistenkte å forhindre kommunikasjonskontroll. Dette er eksemplifisert med å vise til at dersom en mistenkt legger inn en samtale til sin advokat "rutinemessig", vil vedkommende sikre seg at politiet ikke kan foreta kommunikasjonskontroll av vedkommende. Distriktet savner en nærmere drøfting av problemstillingen. At problemstillingen ikke er vurdert nærmere i verken NOU 2009: 15 eller Prop. 147L (2012-2013), kan ikke medføre at man kan unnlate å foreta en nærmere drøfting nå ved endring av straffeprosessloven.

Øst politidistrikt fremhever at Rt. 2015 s. 1456 (kjennelse i Lime III-saken) kom til at der det foreligger bevisforbud for en enkelt samtale, skal samtalen enten slettes eller oversendes retten for vurdering av om det foreligger bevisforbud. I tråd med dette foreslår distriktet at ordlyden i utkastets første ledd må endres til "...skal straks oversendes retten eller slettes når det foreligger bevisforbud".

Innlandet politidistrikt viser til at Høyesterett i Rt. 2015 s. 81 gav anvisning på en mulig fremgangsmåte for hvordan politiet skal forholde seg når en ved gjennomgang av materiale fra kommunikasjonskontroll blir klar over eller det er usikkert om man står overfor en klientsamtale. Distriktet påpeker at løsningen ikke synes omfattet av utkastet, og fremholder at dersom det er ønskelig å videreføre det Høyesterett gav anvisning på i Rt. 2015 s 81, må dette komme klart til uttrykk i loven.

Sør-Vest politidistrikt fremhever at utvalgets forslag medfører en innskjerpelse sammenlignet med gjeldende rett, idet de personer og roller som omfattes av bevisforbudet er utvidet gjennom henvisning til utkastet § 8-3 (1) bokstav d og § 9-3 (1) jf. straffeloven § 9. Det fremholdes også, som fra Oslo politidistrikts side, at det kan være vanskelig å identifisere og avgjøre rollen til en samtalepartner og at et innhentingsforbud må ta høyde for dette.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet vil innledningsvis bemerke at det savnes en grundigere redegjørelse for gjeldende rett, behovet for endringer, hvordan den foreslåtte regel ivaretar disse behovene og hvordan den foreslåtte regelen skal praktiseres. Det er en svakhet at utredningen ikke i tilstrekkelig grad går inn i disse problemstillingene. Særlig gjelder dette når det legges til grunn at hensynet til sannhetssøken bør stå sterkt, og at det som

et utgangspunkt må kreves svært gode grunner fra unntaket om fri bevisførsel, noe utvalget selv påpeker²²⁷.

Hvilke opplysninger skal begrunne opphør eller sletting?

Utkastets § 20-5 (1) omfatter tiltakene angitt i utkastets § 20-1 til § 20-4, a altså innhenting av opplysninger om kommunikasjonsinnretninger, avlytting og avlesing av kommunikasjonsinnretning, romavlytting og dataavlesing. I likhet med Kripos vil Politidirektoratet understreke at bevisforbudsreglene i kapittel 8 er gitt for vern av fortrolighet, altså innholdet i kommunikasjonen, ikke at det er kontakt i seg selv, jf. eksempelvis ordlyden i utkastets § 8-3 (1) ("fortrolig kommunikasjon med") og (2) ("opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt") og utredningen kapittel 13. Politidirektoratet kan ikke, som Kripos, se at det er grunnlag for å la tiltak etter utkastets § 20-1 om innhenting av opplysninger om kommunikasjonsinnretninger omfattes av forslaget i § 20-5. Dette tiltaket vil ikke kunne røpe opplysninger om innholdet i kommunikasjonen. Når forslaget ikke er nærmere begrunnet på dette punktet, kan ikke Politidirektoratet se at det er grunnlag for å belegge denne typen opplysninger med bevisforbud.

Utkastets § 8-3 (1) bokstav d bestemmer at det er bevisforbud for fortrolig kommunikasjon med "andre i stillinger som innebærer sjelesorg, sosial hjelpearbeid, rettshjelp eller medisinsk behandling som må likestilles med virksomhet i bokstav a til c". Det bemerkes at den tilsvarende bestemmelsen i gjeldende straffeprosesslov § 121 benytter ordlyden "kan", og legger avgjørelsen av om det skal avgis forklaring til retten. Utvalget har for øvrig ikke videre begrunnet sitt forslag om å la utkastets § 8-3 (1) bokstav d omfattes av utkastets § 20-5, annet enn å vise til at "[d]et er vanskelig å se noen god begrunnelse for dagens rettstilstand" og at problemstillingen ikke er berørt i tidligere utredninger og forarbeider. Selv om Politidirektoratet kan se at det kan være gode grunner for å ha et absolutt bevisforbud rundt opplysninger som angitt i utkastets § 8-3 (1) bokstav d, vil det fremheves at det er uheldig at dette omfattes av en stadienøytral regel som utkastets § 20-5. Bestemmelsen angir vurderingstema som ikke er lett å ta stilling til uten undersøkelser og etterforskning. Dette taler for at utkastets § 8-3 (1) bokstav d ikke skal gi grunnlag for å avbryte tiltak som omfattes i utkastets § 20-5. Politidirektoratet bemerker for øvrig at en ikke kan se at forslaget er videre begrunnet i utredningen, verken at det skal være en absolutt regel eller at den skal være stadienøytral. Da kan det ikke være grunnlag for å utvide bevisforbudet slik utvalget foreslår.

Kripos og Oslo politidistrikt har fremhevet at tiden er moden for å vurdere om kommunikasjon mellom en mistenkt og en nærstående fortsatt bør være omfattet av bevisforbudet i straffeprosessloven § 216g og utkastets § 20-5. Forklaringsfritaket i gjeldende straffeprosesslov § 122 og utkastets § 9-3 er gitt for at en nærstående ikke aktivt skal måtte bidra til fellelse av en nærstående mistenkt, eller alternativt måtte forklare seg uriktig for retten eller politiet. Regelen er gitt for å verne den nærstående, ikke den mistenkte. Denne lojalitetskonflikten kommer ikke på spissen når det er tale om kommunikasjonskontroll, hvor den nærstående ikke aktivt må bidra i etterforskningen. Det er nærliggende å trekke en sammenligning til regelverket rundt beslag og utleveringspålegg. Det er tillatt å ransake og ta i beslag gjenstander hos en nærstående. Derimot kan det ikke gis et utleveringspålegg til en nærstående, da det ville pålegge den nærstående aktivt å bidra til fellelsen. Også Høyesterett har fremhevet at det er ulike begrunnelser for forklaringsfritaket i gjeldende straffeprosesslov § 122 og utkastets § 9-3

²²⁷ NOU 2016: 24 punkt 13.3.2 siste avsnitt

og bevisforbudsregelen i straffeprosessloven § 119 og utkastets § 8-3 (1) bokstav a – c, jf. Rt. 2015 s. 1435 avsnitt 69, hvor det heter:

Også etter norsk rett er det viktige ulikheter mellom forbudsregelen i straffeprosessloven § 119 og fritaksregelen i § 122. Vitnefritaksregelen - som går lenger enn parallellbestemmelsen i tvisteloven § 22-8 første ledd - tar sikte på å unngå den lojalitetskonflikten som ellers kunne oppstå for en nærstående - for eksempel en mor - ved at hun måtte velge mellom å lyve og å bidra til fellelse av sin sønn, se nærmere blant annet Andenæs, Norsk straffeprosess, 4. utgave ved Tor-Geir Myhrer side 199 flg. Denne lojalitetskonflikten gjør seg ikke på samme måte gjeldende ved innhenting av bevis som ikke krever den nærståendes aktive medvirkning slik som ved kommunikasjonskontroll. Parallellen til beslagsreglene er her nærliggende, slik Straffeprosesslovkomiteen pekte på i det jeg tidligere har referert fra innstillingen. Lovgiveren har imidlertid, til tross for dette, valgt å inkludere også nærstående i sletteregelen i § 216g bokstav b. [Politidirektoratet sin understrekning]

I denne sammenheng vil Politidirektoratet vise til at nærståendeunntaket ble tatt inn av departementet i Ot.prp.nr. 10 (1976-1977), hvor det er begrunnet slik:

Det har vært kritisert at forslaget om tilintetgjøring av opptak og notater ikke går langt nok når det gjelder opplysninger av personlig natur. Man har foreslått en utviding i forhold til komitéutkastet ved også å vise til straffeprosesslovens § 176 om fritak for vitneplikt på grunn av slektsskap m. m.

Noen ytterligere begrunnelse ble ikke gitt for hvorfor departementet valgte å fravike straffeprosesslovkomiteens forslag, som ikke gjorde unntak for nærstående, og som bygget sitt forslag på beslagsreglene²²⁸.

Politidirektoratet vil fremheve at bestemmelsen om telefonkontroll, forløperen til dagens regler om kommunikasjonskontroll, ble vedtatt av hensyn til å bekjempe narkotikakriminalitet²²⁹. I dag er anvendelsesområdet for kommunikasjonskontroll vesentlig utvidet for å kunne bekjempe også annen alvorlig kriminalitet. I saker som gjelder menneskehandel²³⁰, tvangsekteskap og såkalte æresdrap vil kommunikasjonskontroll kunne være aktuelt. I disse tilfellene vil det kunne være slik at opplysninger av stor bevisverdi gis nærstående ved hjelp av kommunikasjonsmidler. Det vil være uheldig om slik alvorlig kriminalitet ikke kan oppklares og iverksettes fordi denne typen samtaler er undergitt bevisforbud. Politidirektoratet vil dessuten fremheve Oslo politidistrikt sin påpekning av at det i saker med internasjonale forgreininger vil kunne være svært vanskelig å få bekreftet eller avkreftet om noen reelt sett er nærstående, hvilket reelt sett vil gi bevisforbudsregelen større nedslagsfelt enn tilsiktet.

Som påpekt av Kripos finnes ikke en tilsvarende bestemmelse i dansk eller svensk rett²³¹.

Oslo politidistrikt har vist til HR-2016-644-A, hvor Høyesterett kom til at det kunne spilles av en samtale mellom en mistenkt i en narkotikasak og dennes bror, hvor broren ble utsatt for trusler. I avsnitt 54 uttaler Høyesterett at "når den mistenkte i samtalen begår en straffbar handling mot den nærstående", kan samtalen brukes som bevis. Regelen er altså ikke absolutt, selv om unntaket ikke kan sies å være hyppig forekommende.

²²⁸ Se Rt. 2015 s. 1435 avsnitt 18 og 19

²²⁹ Ot.prp.nr. 10 (1976-1977) punkt 5

²³⁰ Problemstillingen var fremme i Rt. 2015 s. 1435

²³¹ Rt. 2015 s. 1435 avsnitt 71.

Samlet sett mener Politidirektoratet i likhet med Oslo politidistrikt og Kripas at det i det videre lovgivningsarbeidet må vurderes nøye om gjeldende rett skal videreføres. Slik Politidirektoratet ser det, taler mye for at hensynet til bekjempelsen av alvorlig kriminalitet må gis forrang, og henvisningen til utkastets § 9-3 (1) tas ut av utkastets § 20-5.

Hva gjelder fortrolige samtaler vernet av gjeldende straffeprosesslov § 119 og utkastet § 8-3 (1) bokstav a til c, har Oslo politidistrikt reist flere problemstillinger, herunder hva som skal være kriterier for hva som er en klientsamtale og om samtalen skal vurderes under ett. Politidirektoratet deler Oslo politidistrikts vurdering av behovet for klargjøring her.

Unntak fra bevisforbudet

Etter forslaget vil det ikke være bevisforbud når "tiltaket er rettet mot person som med skjellig grunn mistenkes for å være medskyldig i det straffbare forhold". Ordlyden i gjeldende straffeprosesslov § 216g bokstav b er "vedkommende mistenkes for en straffbar handling som kunne ha gitt selvstendig grunnlag for kontrollen".

Spørsmålet her er om utvalget foreslår en ytterligere utvidelse av bevisforbudet sammenlignet med gjeldende rett.

Hva gjelder skjellig grunn til mistanke skriver Kripas:

En naturlig forståelse av ordlyden i dagens § 216g taler klart for at det ikke er krav om 'skjellig grunn' til mistanke, da dette er et innarbeidet uttrykk som lovgiver har valgt ikke å ta inn i ordlyden til tross for flere revisjoner. Tilsvarende ordlyd finner man også i kommunikasjonskontrollforskriften § 9.

Som støtte for denne tolkningen vises til Innst. O. nr. 21 (1976-77) s. 2 under bemerkninger til de enkelte paragrafer. Det var på dette tidspunktet man valgte å tilføye at sletteplikten ikke rammet samtaler hvor samtalepartneren – herunder advokater – kunne mistenkes for en straffbar handling som gikk inn under loven om telefonkontroll i narkotikasaker. Ordlyden som ble valgt, var "mistenkes for en straffbar handling", som man i dag også finner igjen i § 216g.

Det ble samtidig gjort en annen endring i lovforslaget. I vilkårene for å starte telefonavlytting lød forslaget "[n]år noen med grunn mistenkes for en handling [...]", jf. Ot.prp. nr. 10 (1976-77) s. 8. I komiteen ble ordlyden endret til "[n]år noen med skjellig grunn mistenkes for en handling [...]". Dette ble gjort for å markere at det måtte foreligge en kvalifisert mistanke for at det kunne gis tillatelse til telefonavlytting, jf. Innst. O. nr. 21 (1976-77) s. 2.

Når man i den samme komitebehandlingen ikke fant grunn til å markere samme krav til mistanke for unntaket fra sletteplikten, forstår Kripas det slik at komiteen mente det skulle være to ulike vurderinger. I de lovrevisjoner som har vært i ettertid, har en heller ikke funnet grunn til å gå fra dette utgangspunktet.

Etter Kripas' syn må det derfor legges til grunn et noe lavere krav til mistankens styrke etter strpl. § 216g bokstav b enn kravet til mistanke for å få tillatelse til iverksettelse av kommunikasjonskontroll. På denne bakgrunn mener Kripas at den nye lovregelen representerer en utvidelse av bevisforbudet etter gjeldende rett uten at det er gitt noen begrunnelse for forslaget, som representerer et inngrep i hensynet til sannhetssøken og prinsippet om fri bevisførsel.

Politidirektoratet deler fullt ut Kripas' vurdering av gjeldende rett og at utvalgets forslag innebærer en utvidelse av bevisforbudet. Når denne utvidelsen ikke er nærmere begrunnet, er det vanskelig å akseptere utvalgets forslag.

Utvalget presiserer i merknaden til bestemmelsen av "mistanken mot den medskyldige må gjelde det samme straffbare forhold som danner grunnlaget for avlyttingen. Hva som er "det straffbare forhold", må i denne sammenheng forstås nokså vidt. Som det fremgår av ordlyden i gjeldende straffeprosesslov § 216g er det ikke krav om at det må være tale om "det samme straffbare forhold"; det er tilstrekkelig at det straffbare forhold ville kvalifisert til tiltaket. Det samme fremgår av forarbeidene²³². En står følgelig også på dette området overfor en utvidelse av bevisforbudet, som ikke er nærmere begrunnet.

Som påpekt av Kripas er det vedtatt et nytt tredje ledd i gjeldende straffeprosesslov § 216g, som ennå ikke er trådt i kraft. Siste punktum, som har relevans i denne sammenheng, skal lyde: "... dersom vedkommende kan mistenkes for en straffbar handling som opplysningene kan ha betydning for." Som det fremgår av merknaden til bestemmelsen²³³ bør det søkes en harmonisering mellom straffeprosessloven § 216g og regelen om bruk av overskuddsinformasjon. Utvalgets forslag trekker i motsatt retning, og er ikke begrunnet.

Opphør av tiltak

I utkastets § 20-5 (1) fremgår det at tiltak "skal straks opphøre når det blir klart" at det griper inn i opplysninger som er omfattet av bevisforbud.

Dersom forslaget skal tolkes strengt etter sin ordlyd, innebærer dette at tiltaket skal opphøre i sin helhet når det eksempelvis under kommunikasjonskontroll avdekkes at mistenkte har samtale med en forsvarer eller en nærstående. Som påpekt av Øst politidistrikt vil en slik forståelse av regelen i realiteten innebære at tvangstiltak som medfører inngrep i kommunikasjon ikke vil la seg gjennomføre. Mistenkte vil regelmessig ha kontakt med nærstående, eller vil mer eller mindre rutinemessig kunne legge inn samtale med forsvarer. En slik forståelse vil gjøre anvendelsesområdet for tiltakene i kapittel 20 svært begrenset, og kan neppe være utvalgets mening.

Utvalgets uttalelse i merknaden til bestemmelsen, nemlig at det ikke kan gjennomføres fortsatt avlytting når det er klart at et bevisforbud kommer til anvendelse, tilsier at ikke selve tiltaket, men den delen av avlyttingen som rammes av bevisforbud, skal opphøre. Dette må i så fall klargjøres både i lovtekst og i den videre lovgivningsprosessen.

Det kan ikke ses at utvalget har vurdert om og i hvilken grad gjeldende rett skal videreføres, hvilket har relevans mot forståelse av ordlyden i og praktiseringen av bestemmelsen. Det vises her til Rt. 2015 s. 1435, hvor Høyesterett etter å ha gått igjennom rettskildebildet uttaler i avsnitt 48:

Jeg forstår det jeg så langt har gjengitt fra forarbeidene slik at departementet, i likhet med Metodekontrollutvalgets flertall, mente at gjeldende rett ikke satte forbud mot gjennomføring av vernet informasjon, og at også slikt materiale i utgangspunktet kan danne mistankegrunnlag mot andre enn dem kommunikasjonskontrollen er rettet mot. Jeg oppfatter det videre slik at dette er en rettstilstand som i det vesentlige ønskes opprettholdt.

Samtaler mellom nærstående kan derfor etter gjeldende rett høres gjennom av politiet. Det er usikkert om dette etter utvalgets oppfatning skal videreføres.

²³² Ot.prp.nr. 64 (1998-1999) i merknaden til bestemmelsen

²³³ Prop 147 L (2012-2013)

Hva gjelder samtaler som er vernet etter straffeprosessloven § 119 og utkastets § 8-3 (1) bokstav a – c, tilsier forarbeidene at politiet også kan høre gjennom disse²³⁴. Imidlertid kom Høyesterett under noe tvil til at dette ikke er i overensstemmelse med EMK²³⁵, og skisserer i avsnitt 28 følgende løsning: Disse må sendes retten for vurdering av om de er vernet eller ikke. Som påpekt av Kripos bør man i den videre lovgivningsprosess ta stilling til hvordan man skal håndtere klientsamtaler. Det vises til at det uansett ikke er mulig å få til en automatisk filtrering av samtaler, jf. også Kripos' høringsinnspill.

Oslo politidistrikt har påpekt at den ordning som er skissert i Rt. 2015 s. 81 medfører flere praktiske problemstillinger. I hvilken grad skal det i slike tilfeller oppnevnes særskilt advokat, og i hvilken utstrekning skal i så fall kontradiksjon sikres for påtalemyndigheten? Hensynet til kontradiksjon tilsier at rettens avgjørelse treffes ved kjennelse.

Hva gjelder forslaget om å la utkastets § 8-3 (1) bokstav d omfattes av § 20-5 viser Politidirektoratet til sin merknad om at det må kunne bestemmes om samtalepartneren faktisk faller inn under vernet i utkastets § 8-3 (1) bokstav d eller ikke. Av denne grunn må politiet kunne høre på samtalen.

Politidirektoratet mener i likhet med Oslo politidistrikt og Kripos at de temaer som her er berørt må utredes grundigere enn hva utvalget har gjort.

Oppsummering

Utkastets § 20-5 fremstår som uklar, og synes i realiteten å innføre et innhentingsforbud for de typer opplysninger som omfattes av bevisforbudet. Det innebærer en betydelig utvidelse av bevisforbudet sammenlignet med gjeldende rett, og utvalget begrunner ikke hvorfor det foreslår et slikt betydelig inngrep i hovedregelen om den frie bevisførsel. Følgen vil være at politi og påtalemyndigheten får redusert sine muligheter til å etterforske og irtetteføre alvorlig kriminalitet. Politidirektoratet mener det må foretas en grundig utredning på området.

Lagring. Sletting og sperring av opplysninger etter endelig avgjørelse – § 20-6

Utvalgets forslag

Utvalgets forslag til § 20-6 er basert på endringslov av 21. juni 2013 nr. 86, som ikke er i kraft.

Mottatte innspill

Oslo politidistrikt anfører at reglene er utformet uten en praktisk tilnærming til omfanget av det materialet som skal vurderes slettet. En kommunikasjonskontroll pågår over lengre tid og utgjør ofte titusenvise av samtaler og SMS-er. En skjønnsmessig vurdering som loven legger opp til, har påtalemyndigheten i praksis ingen mulighet til å følge.

Politidirektoratets vurdering

Det innhentede materiale i de saker dette gjelder har et svært stort omfang og må ofte også tolkes, slik at de vurderinger loven legger opp til ikke vil kunne la seg gjennomføre.

²³⁴ Rt. 2015 s.81 avsnitt 16 med henvisning til Prop. 147 L (2012-2013)

²³⁵ Rt. 2015 s. 81 avsnitt 27

Politidirektoratet mener reglene for sletting må utformes mer skjematisk slik at de skaper forutsigbarhet og kan praktiseres uten en betydelig arbeidsinnsats og skjønnsutøvelse.

Taushetsplikt og adgang til å benytte informasjon – § 20-7

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en regulering av blant annet overskuddsinformasjon, men har utformet bestemmelsen nøytralt for å omfatte all type informasjon – i praksis først og fremst informasjon om forhold som begrunnet metodebruken. Utvalget foreslår å erstatte den skjønnsmessige vurderingen etter § 216i om bruk av overskuddsinformasjon med et absolutt krav om strafferamme på to år eller mer.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt mener utvalget foreslår en regel som i for stor grad innskrenker bruken av overskuddsinformasjon. Dette er problematisk i forhold til ressursbruk og i forhold til at politiet ikke kan etterforske og påtale straffbare forhold selv om man har lovlig ervervede bevis for dette. Fra Øst politidistrikts uttalelse siteres følgende eksempel:

Et eksempel som kan illustrere dette er arbeidslivskriminalitet. Dette er en kriminalitetstype som er avhengig av aktører som opererer i «gråmarkedet». Det vil si aktører som gir det illegale innpass i det legale, såkalte tilretteleggere. I mange tilfeller dreier deres bidrag seg om å gi informasjon, råd, kontakt med etater og formidling av beskjeder. De gir kriminaliteten et legalt ansikt i kraft av sin profesjon. Isolert sett er det lovbrudd med relativ lav strafferamme, men deres bidrag er av stor viktighet for gjennomføringen av den mer alvorlige kriminaliteten.

Oslo politidistrikt mener det er uheldig og unødvendig å knytte bruken til en strafferamme på 2 år. Det vises til at en rekke i og for seg alvorlige straffbare forhold har strafferamme på 2 år. Distriktet mener at en mer fleksibel løsning i tråd med gjeldende rett bør videreføres.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet mener at regulering av muligheten til å benytte informasjon fremkommet ved skjulte metoder ikke må avgrenses til straffbare forhold med en strafferamme på minst to år. Også kriminalitet med lavere strafferammer kan være av en slik karakter eller av et slikt omfang at muligheten til å straffeforfølge denne ikke bør innskrenkes eller avskjæres.

Underretning til personer som har vært underlagt kommunikasjonskontroll – § 20-8

Politidirektoratet viser her til merknader i tilknytning til utkastets § 14-10 under punkt 14.3.

14.10 Observerende, kontrollerende og påvirkende metoder

Innledende merknad

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å lovfeste etterforskningsmetodene spaning, infiltrasjon og provokasjon. I det vesentlige foreslås en kodifisering av ulovfestet rett og slik at lovfesting begrenses til en angivelse av metodens innhold og sentrale grunnvilkår.

Mottatte innspill

Kripos har under punktet "overordnede synspunkt" i sitt høringsinnspill²³⁶ reist flere generelle innvendinger til utvalgets forslag om endringer og lovfesting av reglene for de skjulte etterforskningsmetodene. *Kripos* gjør gjeldende at utkastet bærer preg av manglende helhetsoversikt og manglende utredning av konsekvensene. *Kripos'* generelle innvending knytter seg til at utvalget – uten en klar redegjørelse for endringsbehov – velger å foreslå endringer i flere regelsett som nylig har vært justert etter omfattende og grundige endringsprosesser²³⁷. Utvalgets mandat, jf. punkt 5, la også til grunn at endring ikke var nødvendig.

Samlet mener *Kripos* at forslaget utgjør en vesentlig endring av gjeldende rett, og kan få negative konsekvenser for kriminalitetsbekjempelsen om det vedtas slik det foreligger nå.

Når det gjelder den foreslåtte lovreguleringen av spaning og infiltrasjon anser *Kripos* dette som en overopppfyllelse av Norges folkerettslige forpliktelser og en markert beskjæring av politiets alminnelige handlefrihet. Dette innebærer en vesentlig hindring for en effektiv kriminalitetsbekjempelse. *Kripos* er positive til en lovregulering og er enig i at hjemmelsgrunnlaget for spaning og infiltrasjon best ivaretas gjennom formell lovfesting. *Kripos* mener at en lovregulering på dette området, i større grad en foreslått, må ligge tett opptil de krav som følger av Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser, særlig EMK artikkel 8.

Oslo politidistrikt påpeker at det er tale om å lovfeste metoder som er forankret i alminnelig handlefrihet og langvarig rettspraksis, og kan ikke se at utvalget har begrunnet behovet for lovfesting godt nok. Distriktet viser til at Politimetodeutvalgets mindretall, Kvande, påpekte behovet for en grundig utredning, og kan ikke se at det foreligger. For *Oslo politidistrikt* er den sentrale innvendingen at ved å lovfeste metodene kan man bli møtt med at lovens angivelse av metoder er uttømmende og at nye metoder som kommer til blir vurdert som ulovlige fordi de ikke er lovhjemlet. Likevel er *Oslo politidistrikt* av den oppfatning at visse former for infiltrasjon vil kunne vurderes lovfestet. Hva gjelder provokasjon har distriktet påpekt at det må foretas en mye grundigere drøftelse med hensyn til både typetilfeller som bør lovfestes og den nærmere utforming av lovteksten. Når metoder skal lovfestes understreker distriktet at hjemlene må utformes slik at de blir praktisk anvendelige, gir minst mulig rom for tolkningstvil og ikke gir kriminelle mulighet for å tilpasse seg metodene.

Nordland politidistrikt er i utgangspunktet tilfreds med at flere av de ulovfestede metodene lovfestes.

²³⁶ *Kripos'* høringsinnspill side 4-5

²³⁷ NOU 2009: 15, Prop. 147 L (2012-2013) og Prop. 68 L (2015-2016)

Agder politidistrikt er positivt til utvalgets forslag om å lovfeste alle politiets metoder. Distriktet antar at lovfesting vil gjøre metodebruken mer legitim og anerkjent, og stille ytterligere krav til kontroll, planlegging og notoritet, som igjen vil påvirke utfallet av metodebruken og bevisverdien når etterforskningsmaterialet skal benyttes som bevis i retten. Agder politidistrikt har imidlertid fremhevet at det er viktig at lovteksten ikke gjøres for detaljert, slik at det er rom for variasjoner, og at lovteksten selv ikke inneholder unødvendig informasjon om politiets taktikk og tilnærming. Det pekes på at utkastets § 21-6 om krav til plan for tiltakene samt muligheten for domstolskontroll, sikrer mistenktes rettigheter.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er skeptisk til å lovfeste de ulovfestede metoder spaning, infiltrasjon og provokasjon, og deler Kripos' og Oslo politidistrikts synspunkter om at det er behov for en grundig og helhetlig utredning før de ulovfestede metodene eventuelt lovfestes. Det er viktig at lovhjemlene utformes slik at politiets mulighet for kriminalitetsbekjempelse ikke reduseres sammenliknet med gjeldende rett.

14.10.3 Spaning

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en lovfesting der kjernen er "observasjon" og der spaningsbegrepet kvalifiseres slik at det er krav om "systematisk eller langvarig observasjon". Forslaget hjemler observasjon på offentlig sted og mot privat lukket sted, også ved bruk av optisk utstyr, og foreslås å kunne gjennomføres uten at det kvalifiserte minstekravet i utkastets § 14-1 er oppfylt.

Mottatte innspill

*Kripos*²³⁸ viser til at det ikke foreligger en fast definisjon av spaning i norsk rett. Imidlertid mener Kripos at utvalgets forslag til spaningsbestemmelse må kvalifiseres ytterligere. Det vises i den forbindelse til at spaning er en grunnleggende metode i kriminalitetsbekjempelse også utenfor etterforskningssporet. For Kripos er det viktig at det fortsatt skal være mulig for politiet å benytte passiv observasjon innenfor rammene av den alminnelige handlefrihet, eksempelvis som ledd i forebyggende virksomhet og undersøkelser for å skaffe grunnlag for å avgjøre om vilkårene for å sette i verk etterforskning er oppfylt²³⁹.

I den forbindelse etterlyses en nærmere redegjørelse for forståelsen av begrepene *systematisk* og *langvarig*. Kripos viser til at Politimetodeutvalget²⁴⁰ definerte spaning som systematisk "dersom politiet vedvarende har sitt fokus rettet mot personen" eksempelvis "at flere politimenn følger en person i flere dager". Videre: "Er observasjonen mer tilfeldig må spaningen være langvarig for at den skal bli intensiv. Hvor lenge politiet kan holde på uten tillatelse, må bli skjønnsmessig." Etter Kripos' oppfatning fremstår denne begrepsforståelsen som uklar og lite egnet til å ivareta behovet for passiv observasjon utenfor etterforskningssporet. Også slike observasjoner vil måtte foretas "systematisk" om de skal ha en nytteverdi. Dersom dette i seg selv anses å utløse et hjemmelskrav, vil politiets adgang til passiv observasjon utenfor etterforskningssporet i realiteten bli avskåret ved den foreslåtte bestemmelsen. Kripos foreslår på denne bakgrunn en kumulering av vilkårene "systematisk" og "langvarig", og vurderer at også en slik utforming av bestemmelsen vil tilfredsstille forpliktelsene etter EMK artikkel 8.

²³⁸ Det vises til de samlede merknadene til Kripos i deres høringssvar på side 60-62

²³⁹ RA 3/99, s. 4

²⁴⁰ NOU 2004: 6 side 241

Kripos mener spaningsbegrepet må kvalifiseres ytterligere, og slik at spaning omfatter observasjoner rettet mot *bestemt person* eventuelt *bestemte personer*. Det fremholdes fra Kripos at dette momentet, sammenholdt med spaningens varighet, gjerne er avgjørende for om spaning faller inn under vernet i EMK artikkel 8²⁴¹. Dette bør derfor fremgå av ordlyden i en lovbestemmelse om spaning. Av samme grunn bør det også fremgå av lovbestemmelsen at det er snakk om politiets *skjulte* observasjoner.

Kripos konstaterer at utkastet gjelder observasjon av mistenkte, hvilket innebærer at det må foreligge et simpelt mistankekrav. Et simpelt mistankekrav for å iverksette spaning, vil i vesentlig grad begrense politiets mulighet til å etablere den helt sentrale forutsetning for videre straffeforfølgning. I den forbindelse har Kripos påpekt at det for politiet vil være behov for å foreta intensiv spaning av tredjepersoner, eksempelvis for å finne ut hvor mistenkte oppholder seg. I forlengelse av dette har Kripos vist til at utkastets § 21-4 skal hjemle infiltrasjon overfor tredjeperson. Kripos' oppfatning er at terskelen for å anvende spaning etter utkastets § 21-1 må tilsvare vilkårene for etterforskning, jf. utkastets § 13-2, noe som vil ligge innenfor EMK artikkel 8.

Det etterlyses fra Kripos' side en grundigere drøftelse av de begrensninger som er gitt for spaning på privat sted. Utkastet synes utelukkende å hjemle spaning *mot privat lukket sted*, forutsatt at den som observerer, befinner seg utenfor. Politiet synes følgelig avskåret fra å følge en person inn på privat område (forutsatt lovlig adgang) og observere vedkommende derfra. Kripos kan ikke se at EMK artikkel 8 er til hinder for at slik hjemmel gis. Når det gjelder spaning mot private *hjem* er Kripos enig i vilkåret om at observasjon må foregå utenfra, jf. politimetodeutvalgets vurderinger.²⁴²

Etter Kripos' oppfatning vil det også være hensiktsmessig med en mer nøytral beskrivelse av tekniske hjelpemidler ved spaning, slik at det åpner for bruk også av annet utstyr enn optisk utstyr til støtte for og sikring av politiets observasjoner²⁴³. Kripos har vist til muligheten for å kunne bruke kamerautstyrte droner, der det kan være eller bli spørsmål om selve dronen er omfattet. Tilsvarende gjelder termisk utstyr, UV-spray og bruk av skjermlogging ved spaning på internett.

Under henvisning til ovennevnte, foreslår Kripos følgende spaningsbestemmelse:

Det kan, uten hensyn til mistankekravet i § 14-1 første ledd, foretas langvarig og systematisk skjult observasjon av bestemte personer. Observasjon mot privat hjem kan foretas, dersom den som observerer befinner seg utenfor. Det kan anvendes teknisk utstyr eller andre hjelpemidler, med mindre dette medfører at inngrepet rammes av andre bestemmelser om tvangstiltak etter denne lov.

Hva gjelder beslutningskompetansen, slik den fremkommer av utkastets § 21-6 (1), er det bemerket at den foreslåtte løsning er uhensiktsmessig og Kripos savner en god begrunnelse. Kripos begrunner dette slik:

Spaning er en dynamisk prosess, med behov for raske vurderinger og beslutninger. Som passiv observatør må politiet handle ut fra de kriminelles bevegelsesmønstre. Da kan det på meget kort varsel bli nødvendig å skifte spaningsobjekt, eksempelvis ved overlevering av bevissentrale ting fra opprinnelig spaningsobjekt til ukjent person. I slike tilfeller er det i praksis ikke tid til å innhente påtalemyndighetens beslutning, med mindre en bemyndiget representant for påtalemyndigheten forventes å følge spaningen i sanntid. Hensyntatt at fortløpende taktiske vurderinger i forbindelse med spaning best ivaretas av politifaglig personell, samt behovet for tidsknappe beslutninger under spaning, mener Kripos at beslutningskompetansen bør legges til politiet, som i

²⁴¹ Se bl.a. NOU 2004: 6, s. 36-37 og s. 57-58.

²⁴² NOU 2004: 6, pkt. 7.2.4.6.

²⁴³ *Lytting* ved bruk av teknisk utstyr rammes av bestemmelser om kommunikasjonskontroll og romavlytting

dag, fortrinnsvis politifaglig etterforskningsleder. Å legge beslutningsmyndigheten til politimesternivå fremstår både upraktisk og unødvendig. Den påtalemessige kontroll med denne metodebruken er etter Kripas' vurdering tilstrekkelig ivaretatt i kraft av beslutning om etterforskning, jf. lovforslaget § 13-4.

Oslo politidistrikt fremhever at spaning er lite inngripende og ikke går ut over det enhver kan foreta, og således mangler etter distriktets syn en begrunnelse for hvorfor spaning må lovfestes.

Politidistriktet konstaterer at utkastets § 21-1 gjelder "systematisk eller langvarig observasjon av mistenkte". Det påpekes at det ikke fremgår i utredningen hva som ligger i "systematisk" og "langvarig", og i denne sammenheng fremhever distriktet at forslaget mangler forståelse for dynamikken i en skjult etterforskning, idet spaning foretas etter et konkret behov som ikke nødvendigvis planlegges med å skulle være "langvarig". Videre stilles det spørsmål ved om det skal være mulig å spane på andre enn en mistenkt, slik som et miljø eller spaning på internett. Oslo politidistrikt mener på denne bakgrunn at Politimetodeutvalgets definisjon²⁴⁴ er bedre enn utkastets § 21-1. Det fremheves at dersom spaning skal lovfestes, må lovteksten gjenspeile hva spaning er og det må avklares hvordan rettstilstanden vil være for spaning som faller utenfor lovens virkeområde.

Det påpekes fra Oslo politidistrikts side at spaning ikke kan løsrives fra etterforskningen som sådan, og at det derfor ikke vil være naturlig å sette et krav om en plan, jf. utkastets § 21-6 (2) første punktum.

Distriktet mener dessuten at utkastet vil kunne være prosessdrivende. Det vises til at man etter utkastet vil ha spaning både etter og utenfor straffeprosessloven, hvilket kan problematiseres fra forsvarerhold, blant annet om ikke spaningen har vært "systematisk eller langvarig" og det dermed skulle vært utarbeidet en plan.

Oslo politidistrikt er sterkt kritisk til at spaning etter utkastets § 21-6 jf. § 14-3 (1) tredje punktum i utgangspunktet skal besluttes av politimesteren personlig. Det vises til at spaning i dag besluttes av polititjenestepersoner.

Øst politidistrikt har påpekt at utvalget synes å ha tatt utgangspunkt i en tradisjonell tilnærming til hva spaning er, nemlig en aktivitet foretatt av fysiske personer i en analog verden. Distriktet har fremhevet at en stadig større del av politiets spaning foregår på internett, hvor kravet til å operere med riktig identitet er lavere enn i den virkelige verden. Det anføres at dette bør flytte kravet til korrekt identifisering over til den som "inviterer inn". I denne sammenheng fremheves det at man ikke nødvendigvis behøver å utgi seg for en annen person, idet det er mulig å opprette profiler på en ikke-eksisterende person. Når utkastet ikke stiller krav til skjellig grunn til mistanke, og heller ikke oppstiller andre skranker enn det som fremgår av andre bestemmelser, slik som forbud mot å ta seg inn på privat sted, synes lovforslaget etter Øst politidistrikt sin oppfatning å være overflødig. Det anbefales en grundigere utredning.

Troms politidistrikt bemerker at spaning og observasjoner av enkeltindivider på offentlig sted ikke er inngripende eller et tvangsmessig inngrep. Når heller ikke utkastets § 21-1 oppstiller noen skranker, mener distriktet at bestemmelsen bør tas ut.

Nordland politidistrikt stiller spørsmål ved om det er nødvendig å lovregulere spaning. Det fremheves at det er verken et tvangsmessig tiltak eller særlig inngripende å foreta observasjon fra offentlig sted. Det samme må gjelde om observasjonen er langvarig eller systematisk, så lenge grensen for skremmende og plagsom atferd ikke overskrides. Når bestemmelsen heller ikke oppstiller noen skranker, mener distriktet at bestemmelsen bør tas ut.

²⁴⁴ Gjengitt i NOU 2016: 24 på side 343 venstre spalte

Politidirektoratets vurdering

I likhet med Kripos og politidistriktene stiller Politidirektoratet spørsmål om behovet for å regulere spaning, og understreker at det må foretas en grundigere utredning før et eventuelt lovvedtak.

Slik Politidirektoratet ser det, må det klargjøres når man står overfor spaning i straffesakssporet, og videre må grensen mot spaning innenfor forebyggende og etterretningsmessig politivirksomhet trekkes opp. Politidirektoratet tiltrer Kripos' forslag om hvordan spaningsbestemmelsen kan kvalifiseres, nemlig ved at vilkårene "systematisk" og "langvarig" gjøres kumulative, og at spaning etter bestemmelsen skal gjelde overfor en eller flere personer og foregå skjult. Som påpekt av Oslo politidistrikt, må bestemmelsen utformes slik at den ikke blir prosessdrivende og er enkel å forholde seg til. Videre må spaning kunne utføres overfor andre enn mistenkte og med andre hjelpemidler enn kun optisk utstyr, og Politidirektoratet viser her til Kripos' begrunnelse for dette, som tiltres.

Det må utredes nærmere om hvordan spaning på internett kan reguleres. Som påpekt av Øst politidistrikt, vil grensen mot infiltrasjon her stå sentralt.

Oslo politidistrikt har stilt seg negative til at utkastets § 21-6 (2) om at det skal utarbeides en plan, skal gjelde for spaning. Politidirektoratet kan i likhet med Oslo politidistrikt ikke se hvordan man skal kunne legge en god plan for spaning, og det bør utredes nærmere om det bør oppstilles et slikt krav. Det vises for øvrig her til Kripos' beskrivelse av spaningsprosessen. I forlengelse av dette mener Politidirektoratet at beslutningsmyndigheten ikke kan tilligge politimesteren, jf. utkastets § 21-6 (1) jf. § 14-3 (1) tredje punktum. Spaning er en meget dynamisk prosess, og avhengig av hvordan utvalgets forslag skal forstås, vil det være tale om et svært høyt antall beslutninger som må fattes av politimesteren. Når det i tillegg ses hen til at spaning i dag omfattes av den alminnelige handlefrihet, kan det ikke være grunnlag for at politimesternivået må beslutte spaning. Mye taler for at dette bør besluttes av polititjenestepersoner selv, slik det gjøres i dag.

14.10.4 Teknisk sporing

Utvalgets forslag

Utkastets § 21-2 tar opp i seg gjeldende straffeprosesslov § 202b, som regulerer plassering av peileutstyr på kjøretøy mv., og § 202c, som regulerer plassering av peileutstyr i klær, håndbagasje mv. Etter forslaget vil det gjelde et felles krav til strafferamme, nemlig 6 år. Påtalemyndigheten har beslutningskompetanse, jf. utkastets § 21-6, dog slik at tiltaket normalt besluttes av politimesteren, jf. utkastets § 14-3 (1) tredje punktum. I dag har retten primærkompetanse hva gjelder beslutning om teknisk sporing etter straffeprosessloven § 202c.

Mottatte innspill

Agder politidistrikt støtter forslaget om å samle reglene for teknisk sporing i en bestemmelse med felles strafferamme på 6 år eller mer.

Vest politidistrikt mener det er praktisk og fornuftig at reglene for teknisk sporing samles i en bestemmelse med samme krav til strafferamme.

Oslo politidistrikt stiller spørsmål ved om det skal oppnevnes særskilt advokat i medhold av utkastets § 3-25 (1) bokstav a. Politidistriktet antar at slik advokat skal oppnevnes for skjult kameraovervåkning etter utkastets § 21-3 (2), som ikke er angitt i utkastets § 3-25 (1) bokstav a.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter forslaget om at teknisk sporing samles i en bestemmelse og med et felles kriminalitetskrav. En kan, som utvalget, ikke se grunnlaget for å skille mellom de i dag to ulike formene for teknisk sporing.

Oslo politidistrikt har reist spørsmålet om henvisningen til utkastets § 21-2 i bestemmelsen om særskilt advokat i utkastets § 3-25 (1) bokstav a er riktig. Politidirektoratet antar henvisningen er inntatt ved en inkurie. Riktignok fremgår det av merknaden til utkastets § 3-25 at den skal videreføre gjeldende straffeprosesslov § 100a, hvor det skal oppnevnes særskilt advokat når det skal besluttes teknisk sporing etter straffeprosessloven § 202c, men det henger sammen med at tiltak etter straffeprosessloven § 202c i dag besluttes av retten, og ikke som etter utvalgets forslag, påtalemyndigheten.

14.10.5 Skjult kameraovervåkning

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i det vesentlige å videreføre gjeldende rett om kameraovervåkning, jf. straffeprosessloven § 202a

Mottatte innspill

*Kripos*²⁴⁵ fremhever at slik utkastets § 21-3 er utformet kan det synes som om politiet vil være avskåret fra å kunne benytte kameraovervåkning mot offentlig eller privat sted, dersom kamerautstyret plasseres på (annet) privat sted, og selv om samtykke til en slik plassering er gitt. Kripos kan ikke se at denne endringen ble vurdert i forbindelse med endringen av straffeprosessloven § 202a og heller ikke er vurdert av utvalget. Dette vil innebære en uheldig begrensning av metoden, og derfor foreslår Kripos at utkastets § 21-3 første ledd gis følgende ordlyd:

Det kan foretas vedvarende eller regelmessig gjentatt skjult kameraovervåkning ved bruk av fjernbetjent eller automatisk virkende kamera mot offentlig og privat sted når slik overvåkning antas å være av vesentlig betydning for etterforskningen. Kamera kan plasseres på annet privat sted etter samtykke fra den som har rådighet.

I denne forbindelse forutsetter Kripos at utkastets annet ledd omfatter tilfeller der kamerautstyret plasseres på det samme private sted som overvåkes. Kripos har videre lagt til grunn at skjult kameraovervåkning av privat hjem (beboelsesrom) ikke kan finne sted, og mener dette bør inntas i bestemmelsen, jf. gjeldende straffeprosessloven § 202a fjerde ledd tredje punktum.

Oslo politidistrikt konstaterer at utvalget uttaler at utkastets § 21-3 i det alt vesentlige viderefører gjeldende rett, men påpeker i den forbindelse at ordlyden skiller seg fra gjeldende straffeprosesslov § 202a ved at det ikke lenger må dreie seg om personovervåkning og at det må være mulighet for opptak av bilde. Under henvisning til at dette ikke er kommentert i utredningen, stiller distriktet spørsmål om bestemmelsen ikke vil omfatte overvåkning av gjenstander og ikke overvåkning hvor det er mulighet for opptak. Oslo politidistrikt er av den oppfatning at gjeldende lovtekst er dekkende og bør videreføres.

For øvrig bemerker Oslo politidistrikt i tilknytning til utkastets § 21-3 (3) at denne bestemmelsen er uklar, idet den gjelder kameraovervåkning av steder det erfaringsvis

²⁴⁵ Se Kripos' hørings svar side 62 for fullstendig redegjørelse

kommuniseres fortrolig. Det påpekes at den foreslåtte bestemmelsen ikke gir anledning til opptak av samtaler, kun bildeopptak.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet vil bemerke at "offentlig sted" etter gjeldende rett omfatter områder som er privat eid, slik at "for eksempel en butikk eller et handlesenter, eller en privateid vei eller lignende som er alminnelig beferdet" omfattes²⁴⁶. For å kunne gjennomføre skjult kameraovervåkning på enkelte av disse stedene er man avhengig av samtykke av eier av eiendommen for å kunne sette opp kamera. Politidirektoratet deler derfor Kripos' oppfatning av at det må fremkomme av loven at det er mulig å gjennomføre skjult kameraovervåkning av offentlig sted eller privat sted som er synlig fra offentlig sted ved å plassere kamera på et privat sted etter forutgående samtykke. Det vises til at dette er områder politiet allerede i dag kan observere ved spaning, og hvor de som ferdes ikke kan ha noen forventning om ikke å bli iakttatt.

Selv om utkastets § 21-3 (2) benytter ordlyden "privat sted som ikke er noens private hjem", deler Politidirektoratet langt på vei Kripos' vurdering av behovet for at det klart fremgår at det ikke kan gis tillatelse til å overvåke noens private hjem etter bestemmelsen.

Hva gjelder utkastets § 21-3 (3) har Oslo politidistrikt fremholdt at bestemmelsen er uklar. Politidirektoratet bemerker at utkastet her viderefører gjeldende straffeprosesslov § 202a femte ledd annet punktum. I den videre lovgivningsprosess bør det imidlertid fremgå at gjeldende rett også videreføres når det gjelder hva som omfattes av begrepet skjult kameraovervåkning. Det vises til at det i Prop. 68 L (2015-2016) punkt 12. fremgår at "[s]om kameraovervåking anses både overvåking med og uten mulighet for opptak av lyd- og bildemateriale". Grensen mot romavlytting kan med fordel klargjøres.

Oslo politidistrikt har for øvrig trukket frem at utkastets § 21-3 ikke viderefører straffeprosessloven § 202a fjerde ledd annet punktum, hvor det fremgår at "[s]om kameraovervåking anses overvåking med mulighet for opptak av bildemateriale". Fra Politidirektoratets side legges det til grunn at gjeldende rett her videreføres, og slik at bruk av kamera som ikke lagrer bilder faller utenom bestemmelsen. Det betyr at bruk av kamera for å følge en hendelse i sanntid vil falle utenfor bestemmelsens virkeområde. Imidlertid mener Politidirektoratet at dette bør avklares i den senere lovgivningsprosessen. Det samme gjelder at "personovervåking" ikke fremkommer av utkastets § 21-3. Det vises til at Oslo politidistrikt har reist spørsmål om kameraovervåkning av tyvegods eller et narkotikaparti etter utvalgets forslag faller inn under loven eller ikke.

Etter utkastets § 21-6 (1) ligger primærkompetansen for å beslutte skjult kameraovervåkning til retten, hvilket er en videreføring av gjeldende rett. Da utvalget uttaler at gjeldende rett i det all vesentligste videreføres, legger Politidirektoratet til grunn at det samme gjelder hastekompetansen, som i dag gir påtalemyndigheten hastekompetanse, jf. straffeprosessloven § 202a syvende ledd. Dette bør imidlertid klargjøres, idet ordlyden i utkastets § 14-3 er uklar på dette punktet.

For øvrig vil Politidirektoratet bemerke at bestemmelsen om særskilt advokat i utkastets § 3-25 (1) bokstav a ikke omfatter skjult kameraovervåkning etter utkastets § 21-3 (2), noe som trolig beror på en inkurie.

²⁴⁶ Prop. 68 L (2015-2016) punkt 12.1

14.10.6 Infiltrasjon

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en lovfesting av hva infiltrasjon er, av adgangen til å foreta ellers straffbare handlinger og av adgangen til å avlytte og ta opptak av samtaler med samtykke fra en samtalepart.

Mottatte innspill

Kripas fremhever at infiltrasjon mangler en fast definisjon i norsk rett.

Kripas viser til at Metodeutvalget, i likhet med Andenæs²⁴⁷, forstod infiltrasjon slik:

" [...] politiet, ved sine egne ansatte eller utenforstående medhjelpere, **innarbeider seg i (infiltrerer)** en organisasjon eller et kriminelt miljø for å få tak i opplysninger som det ikke ville få ved vanlig etterforskning. Politimannen sørger f. eks. for et antrekk, utseende og opptreden som gjør at han kan ferdes i et narkotikamiljø uten å vekke oppsikt." [Kripas utheving]

Politimetodeutvalget forsto begrepet slik²⁴⁸:

"Infiltrasjon er definert som det at en polititjenestemann eller en som opptrer på vegne av politiet uten å gi seg til kjenne **holder kontakt** med en person eller gruppe av personer for å hente ut informasjon." [Kripas utheving]

I utkastets § 21-4 er infiltrasjon definert slik:

"Polititjenesteperson eller en som opptrer på vegne av politiet [...] **ta[r]** fordekt **kontakt** med en person for å fremskaffe informasjon." [Kripas utheving]

Selv om utvalget uttaler at dets begrepsforståelse er "i retning av" politimetodeutvalgets, fremholder Kripas at utvalgets forslag synes å være en ytterligere utvidelse av begrepet sammenliknet med det Metodeutvalgets forståelse og definisjon.

Under henvisning til Politimetodeutvalgets²⁴⁹ vurdering av infiltrasjon, trekker Kripas frem varigheten og intensiteten ved politiets innblanding som sentrale vurderingskriterier for om man står overfor infiltrasjon eller ikke. I intensitetsvurderingen er det relevant å se hen til hva politiet eller den som opptrer på politiets vegne foretar seg for å oppnå og holde kontakt med de aktuelle personer og varigheten av denne kontakten. At politiet tar fordekt kontakt, kan ikke i seg selv sies å rammes av EMK artikkel 8, slik Kripas vurderer det. Etter Kripas' syn bør infiltrasjonsbegrepet kvalifiseres slik at ordlyden legges nær opp til de plikter som følger av Grunnloven og EMK artikkel 8.

Kripas gjør særlig gjeldende at det er viktig å kvalifisere infiltrasjonsbegrepet slik at det avgrenses mot aktiv informant- og kildebehandling, som er en sentral del av politiets informasjonsinnhenting særlig innenfor grov og organisert kriminalitet.

Kripas uttaler følgende om dette²⁵⁰:

En informant er en person som ved flere tilfeller eller over tid gir politiet informasjon, uten at det skjer ved formelt avhør og i utgangspunktet uten at den innhentede informasjonen skal brukes som bevis. Håndtering av informanter anses i dag å ligge innenfor politiets handlefrihet, men er strengt instruksregulert.

²⁴⁷ NOU 1997: 15 side 116 og Johs. Andenæs, 2010 Norsk straffeprosess, 4. utgave, side 259

²⁴⁸ NOU 2004: 6 side 24

²⁴⁹ NOU 2004: 6 side 82

²⁵⁰ Høringssvar fra Kripas side 64-65.

Informantbehandling kan foregå både passivt (der informanten formidler informasjon på eget initiativ) og aktivt (der politiet gir vedkommende i oppdrag å innhente bestemt informasjon).

Andenæs definerer informantbehandling på følgende måte:

*Med kilder (tystere eller informanter) tenker man gjerne på personer som **hører til** i et kriminelt miljø og som gir opplysninger av verdi for politiets arbeid [...]*

Andenæs' definisjon av informantbehandling, sammenholdt med hans definisjon av infiltrasjon, se ovenfor, synliggjør grensegangen mellom aktiv informantbehandling og infiltrasjon. Der personen som opptre for politiet, på eget initiativ allerede har etablert kontakt med en person eller en gruppe personer, og denne benyttes av politiet til informasjonsinnhenting, er vedkommende å betrakte som en kilde ev. en informant. Der kontakten etableres og holdes på politiets initiativ med henblikk på informasjonsinnhenting, er det snakk om infiltrasjon. Grensesnittet drøftes ikke av lovutvalget, men politimetodeutvalget uttaler:

Infiltrasjon forutsetter at politiet aktivt oppsøker personen eller miljøet det ønskes opplysninger om, dersom en privatperson på eget initiativ velger å gå inn i et miljø eller forbli i et miljø for å skaffe politiet opplysninger, er dette kildekontakt om politiet i etterkant mottar opplysninger.²⁵¹

Etter Kripos' oppfatning representerer aktiv informantbehandling gjennomgående et inngrep av vesentlig mindre intensitet enn infiltrasjon. Det sentrale her er at det vesentlige premisset for tilgang til informasjon ikke fremskaffes av politiet selv når politiet gjør bruk av aktiv informantbehandling. Samtidig erkjennes at aktiv informantbehandling kan gå over i infiltrasjon dersom informanten styres mot en person / personer han/hun ikke allerede har en egenetablert kontakt med. Kripos vurderer at aktiv informantbehandling, som et utgangspunkt, ikke rammes av EMK art. 8, og følgelig kan gjennomføres innenfor rammene av politiets handlefrihet og den regulering som foreligger. Det kan i den forbindelse vises til at politimetodeutvalget valgte å avgrense infiltrasjon mot aktiv informantbehandling, uten å fremme forslag om lovregulering av sistnevnte tiltak.

Basert på det foregående er ikke Kripos enig i at samtykkeavlytting som i dag er regulert i straffeprosessloven § 216l uten videre er å anse som infiltrasjon. Et slikt tiltak vil normalt ikke ha den intensitet som kreves for å falle inn under infiltrasjon. Dersom slik hjemmel kreves, bør dette etter Kripos' oppfatning lovfestes i særskilt bestemmelse.

Når det gjelder adgangen til å begå straffbare handlinger under infiltrasjon mener Kripos det er for snevert kun å tillate ellers straffbare handlinger "for å kunne opptre fordekt". I kriminelle miljøer er en viss aksept for å begå straffbare handlinger, og dersom målet med infiltrasjon skal nås, er man avhengig av ikke å bli ekskludert av miljøet og avskåret fra informasjon fordi man ikke deltar i straffbare handlinger. Kripos mener derfor at adgangen til å begå straffbar handlinger under infiltrasjon bør utvides og knyttes til gjennomføringen av infiltrasjonen.

Kripos har foreslått følgende bestemmelse om infiltrasjon:

1) Polititjenesteperson eller en som opptre på vegne av politiet, kan, uten hensyn til mistankekravet i § 14-1 første ledd, fordekt etablere og holde kontakt med en person eller en gruppe personer for å fremskaffe informasjon. Det kan begås ellers straffbare handlinger som er nødvendige for å gjennomføre infiltrasjonen,

²⁵¹ NOU 2004: 6 side 81.

og som ikke går ut over hva som er forsvarlig under hensyn til oppdragets viktighet og hvilke interesser som krenkes.

2) Tillatelsen kan gis for inntil 4 uker av gangen.

Oslo politidistrikt viser, i likhet Kripos, til at det ikke finnes noen klar definisjon av infiltrasjon. Distriktet fremhever at det ved en eventuell lovfesting er viktig å klargjøre hva som skal omfattes av infiltrasjonsbegrepet. Dels fordi det ved utkastet oppstilles kompetanse- og ordensregler, men også fordi utkastet slik det nå lyder, omfatter informantbehandling. Det understrekes fra distriktets side at informantbehandling normalt ikke omtales som infiltrasjon, idet formålet normalt ikke er å innhente bevis. Infiltrasjon derimot går ut på å innarbeide seg i et miljø for å innhente opplysninger som så skal brukes som bevis. I begge tilfeller vil det være tale om at det innhentes opplysninger uten at den som gir disse vet at vedkommende opptre på vegne av politiet. Dersom informantbehandling skal omfattes av utvalgets infiltrasjonsbegrep, stiller Oslo politidistrikt spørsmål ved om det skal skilles mellom de tilfeller hvor informanten er i miljøet og der vedkommende tar kontakt med personer eller et miljø, jf. utkastets ordlyd. Slik Oslo politidistrikt vurderer det, er det kun aktuelt å vurdere lovfesting av infiltrasjonstilfeller hvor det er relativt tett kontakt med en mistenkt over tid med tanke på å få opplysninger om en konkret straffbar handling.

Det konstateres fra Oslo politidistrikts side at gjeldende straffeprosesslov § 216l om samtykkeavlytting er inntatt i utvalgets forslag til infiltrasjonsbestemmelse, og politidistriktet stiller i den forbindelse spørsmål om slik samtykkeavlytting vil være tillatt også utenfor infiltrasjonstilfellene. Dette eksemplifiseres ved at man i en utpressingssak vil ta opp samtale fra mistenkte som bevis på at det faktisk fremsettes trusler. Det vil ikke være naturlig å kalle denne typen bevisinnhenting for infiltrasjon, da vitnet ikke opptre fordekt. Oslo politidistrikt foreslår å videreføre straffeprosessloven § 216l slik den er utformet i dag og uten tilknytning til infiltrasjonsbestemmelsen.

Hva gjelder anledningen til å begå ellers straffbare handlinger uttaler Oslo politidistrikt²⁵²:

Både infiltratører og informanter kan komme i en posisjon hvor det kreves/forventes at de bidrar med mindre handlinger som ellers ligger i grenselandet til medvirkning eller som kan være straffbare. Alternativet vil normalt ikke være at de blir avslørt, men vil oftest være at de mister sin posisjon eller tilgang til informasjon, og at politiet dermed mister muligheten til oppklaring av saken. Man må altså ikke begå handlingen for å beholde sitt dekke, men for å kunne være i miljøet og være i posisjon til å motta informasjon.

Distriktet mener derfor at adgangen til å begå ellers straffbare handlinger ikke skal knyttes til det å opptre fordekt, men til at den ellers straffbare handlingen anses nødvendig som ledd i infiltrasjonen og for å oppnå målet med denne.

Oslo politidistrikt anfører at det oppleves som unaturlig og unødvendig at det kan gis tillatelse for infiltrasjon for maksimalt 4 uker av gangen. Det fremheves at infiltrasjon gjerne planlegges gjennomført over langt lengre perioder enn 4 uker, og at det i mange tilfeller kun er tale om sporadisk kontakt.

Oslo politidistrikt bemerker i tilknytning til utvalgets forslag om at politimesteren skal beslutte infiltrasjon at det forutsetter en tettere involvering på taktisk nivå, noe som ikke er praktisk mulig. Hva gjelder beslutningsnivå for om det kan begås ellers straffbare handlinger, antar Oslo politidistrikt at dette kan besluttes av den som ellers ville hatt påtalekompetansen for den aktuelle straffbare handlingen.

²⁵² Oslo politidistrikts høringsinnspill side 60

Innlandet politidistrikt er i utgangspunktet positiv til lovutkastets lovfesting, men mener det er behov for en presisering av hvordan bestemmelsen er ment å forstå. Om dette uttaler distriktet at:

For at politiet skal kunne "ta fordekt kontakt" med en person "for å fremskaffe informasjon", må det finne sted en eller annen slags form for kommunikasjon mellom infiltratøren og objektet for infiltrasjonen, typisk en samtale. Da oppstår spørsmålet om hvilke rammer som gjelder for denne kommunikasjonen, utover de begrensninger som følger av vernet mot tvungen selvinkriminering, jf. Rt.. 1999 side 1269, Allan mot Storbritannia (2002) og Bykov mot Russland (2009). Side 16/17

Et av utvalgsmedlemmene – Jon Petter Rui – har tidligere gjort seg til talsmann for det syn at det etter gjeldende rett ikke er adgang for politiet til aktivt å stille mistenkte spørsmål under infiltrasjon, jf. Jon Petter Rui, Om retten til å forholde seg taus og retten til ikke å måtte bidra til egen domfellelse i Tidsskrift for Rettsvitenskap 2009 side 47-69 på side 56. Vi er uenige i denne lovforståelsen. Som Rui anfører de lege ferenda, jf. op.cit. side 56-58, er det imidlertid – uavhengig av hva som følger av gjeldende rett – behov for en adgang for politiet til aktivt å kunne stille spørsmål til mistenkte under infiltrasjon. Det samme gjelder for personer som ikke har status som mistenkt. For oss fremstår det som uklart hvorvidt utvalget har ment å gi en slik hjemmel. Etter vårt syn bør det derfor presiseres i bestemmelsen at politiet aktivt kan stille spørsmål til objektet for infiltrasjonen. Den nærmere utpensling av rammene for slike spørsmål lar seg imidlertid ikke regulere i loven og bør overlates til rettspraksis. En viss veiledning for hvor grensen går etter EMK-retten, følger som kjent allerede av avgjørelsene fra Høyesterett og EMD som er nevnt ovenfor.

Nordland politidistrikt er i det vesentligste enig med utvalgets forslag til regulering av infiltrasjon, og viser til at forslaget tar opp i seg det som anses som gjeldende rett. Distriktet mener imidlertid at det bør fastsettes klare kompetanseregler for en så inngripende metode som infiltrasjon, og at beslutningskompetansen bør legges til statsadvokatene.

Øst politidistrikt påpeker at forslaget ikke tar inn i seg problemstillinger knyttet til infiltrasjon på internett. Det vises til at grensen mellom spaning og infiltrasjon er lettere å trekke i den virkelige verden enn på internett, hvor kravet til å operere med korrekt identitet er lavere. Distriktet mener at metoden må underkastes en grundigere utredning og at lovforslaget slik det foreligger er overflødig.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet konstaterer at utvalget uttaler at det foreslår å kodifisere ulovfestet rett og begrense lovbestemmelsene til en angivelse av metodens innhold og sentrale grunnvilkår²⁵³. Under henvisning til uttalelser fra Kripos og Oslo politidistrikt, vil Politidirektoratet fremheve at det for infiltrasjon er uklart hva som omfattes av begrepet infiltrasjon. Videre, og som fremhevet av Øst politidistrikt, er grensen mellom infiltrasjon og spaning på internett vanskelig å trekke. Utvalget har ikke drøftet denne problemstillingen, noe som etter Politidirektoratets vurdering er en svakhet. Av disse hensyn er det etter Politidirektoratets oppfatning vanskelig å lovfeste metoden. I denne forbindelse vil Politidirektoratet fremheve at Kripos og Oslo politidistrikt har påpekt at det sentrale ved infiltrasjon er at politiet *innarbeider* seg i et miljø. Det vises her til Kripos' redegjørelse for begrepet slik det fremkommer over.

²⁵³ NOU 2016: 24 punkt 14.10.2 på side 343

Det er sentralt for politiet at en eventuell lovfesting av infiltrasjon gjøres på en slik måte at politiets informant- og kildebehandling i normaltilfellene faller utenfor infiltrasjonsbegrepet, og det vises til uttalelser fra Kripos og Oslo politidistrikt på dette punktet. Fra Politidirektoratets side antas det at det fra utvalgets side er utilsiktet at den foreslåtte infiltrasjonsbestemmelsen omfatter informantbehandling.

Politidirektoratet stiller seg videre bak Innlandet politidistrikts vurdering av at det er behov for å klargjøre at politiet under infiltrasjon aktivt kan stille spørsmål til objektet for infiltrasjonen.

Politidirektoratet tiltrer Kripos og Oslo politidistrikts vurdering av at adgangen til å begå ellers straffbare handlinger ikke kun knyttes til det å opptre fordekt, men at det gis anledning til å begå ellers straffbare handlinger når dette anses som nødvendig som ledd i infiltrasjonen og for å oppnå målet med denne. Uten en slik adgang vil politiets infiltrasjonsarbeid bli hemmet.

Utkastets § 21-4 (1) tredje ledd tar opp i seg gjeldende straffeprosesslov § 216I om såkalt samtykkeavlytting. En slik samtykkeavlytting kan skje under infiltrasjon, men vil ikke bare være aktuelt i infiltrasjonstilfeller, og det vises til Oslo politidistrikts eksemplifisering av at tiltaket blant annet er aktuelt i utpressingssaker for å sikre bevis for fremsatte trusler. Oslo politidistrikt har reist spørsmålet om samtykkeavlytting etter utvalgets oppfatning ikke skal være tillatt utenfor infiltrasjonstilfellene, og Kripos har fremholdt at tiltaket ikke har en slik intensitet at det vil falle inn under infiltrasjonsbegrepet etter gjeldende rett. Politidirektoratet mener at gjeldende straffeprosesslov § 216I bør videreføres i en egen bestemmelse, og det vises i denne forbindelse til uttalelser i bestemmelsens forarbeider om at dette ble ansett nødvendig ut fra EMD-praksis²⁵⁴. Beslutningskompetansen bør som i dag tilligge påtalemyndigheten i politiet uten krav til beslutning fra politimesteren.

Etter utkastets § 21-4 (2) kan det gis tillatelse for infiltrasjon for inntil 4 uker av gangen, og beslutningen skal normalt besluttes av politimesteren, jf. utkastets § 14-3 (1) tredje punktum. Politidirektoratet kan se at det er ønskelig med påtalemyndighetens involvering under infiltrasjon, men anser at en periode på fire uker, som foreslått av utvalget, er en for kort periode. Oslo politidistrikt har påpekt at infiltrasjon gjerne foregår over lang tid, og at det ikke nødvendigvis er en intensiv og hyppig kontakt, hvilket taler for en lengre periode. Politidirektoratet vil dessuten fremheve at politimesteren ikke vil kunne ha detaljkunnskap om infiltrasjonen og foreta den oppfølging som utvalget legger opp til. Gode grunner kan derfor tale for å legge beslutningskompetansen til påtaleansvarlig i saken. Det kan videre tenkes et skille mellom det å beslutte tiltaket infiltrasjon og det å gi tillatelse til ellers straffbare handlinger. For ellers straffbare handlinger kan man ta utgangspunkt i hvilket nivå av påtalemyndigheten som har påtalekompetanse for det aktuelle forholdet.

14.10.7 Påvirkning av hendelsesforløp og bevisprovokasjon

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å lovfeste sentrale vilkår for påvirkning av hendelsesforløp og bevisprovokasjon som er utviklet i praksis; grunnvilkåret om at politiet ikke kan fremkalle en straffbar handling som ellers ikke ville ha blitt begått, og i tillegg krav om planlegging, kontroll og notoritet, jf. utkastets § 21-6 (2). Det foreslås også unntak fra grunnvilkåret i tilfeller der man tar sikte på å fremskaffe bevis for et annet straffbart forhold enn det man fremprovoserer.

²⁵⁴ Ot.prp.nr. 64 (1998-1999) punkt 8.11.4

Mottatte innspill

Oslo politidistrikt fremhever at en lovregulering som foreslått ikke innebærer mer enn å angi det selvsagte, nemlig at metoden under visse forutsetninger er lovlig. Det gjøres gjeldende fra Oslo politidistrikt sin side at en lovfesting ikke vil medføre en ytterligere klargjøring. Politidistriktet har reist spørsmål ved om det er behov for en lovfesting av det som i dag omtales som provokasjon, og om en lovfesting er hensiktsmessig all den tid provokasjon omfatter svært ulike situasjoner og vil variere hva gjelder grad av påvirkning. Oslo politidistrikt uttrykker at en detaljregulering kan gjøre kriminelle bedre rustet til å avdekke politiets metoder.

Kripos er enig i lovfesting av provokasjon, og tiltrer utvalgets forslag til utforming av bestemmelsen.

Nordland politidistrikt er i det vesentligste enig med utvalgets forslag til regulering av påvirkning av hendelsesforløp og bevisprovokasjon, og viser til at forslaget tar opp i seg det som anses som gjeldende rett. Politidistriktet mener imidlertid at det bør fastsettes klare kompetanseregler for en så inngripende metode som påvirkning av hendelsesforløp og bevisprovokasjon, og at beslutningskompetansen bør legges til statsadvokatene.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet konstaterer at utvalgets²⁵⁵ forslag i all hovedsak er begrenset til en angivelse av innhold og sentrale grunnvilkår i påvirkning av hendelsesforløp og bevisprovokasjon. Det bemerkes i denne sammenheng at utkastets § 21-5 kun omtaler et av flere vilkår for å kunne foreta påvirkning av hendelsesforløp og bevisprovokasjon. Når dette er tilfellet, stiller Politidirektoratet spørsmål om behovet for lovfesting. De nærmere regler vil uansett måtte utvikles i praksis, og kan ikke lovfestes for å unngå at de kriminelle skal kunne tilpasse seg metoden.

For det tilfellet metoden skal lovfestes, har ikke Politidirektoratet noen innsigelser mot utvalgets forslag og utforming.

I dag er det statsadvokaten som beslutter påvirkning av hendelsesforløp og bevisprovokasjon. I likhet med Nordland politidistrikt, mener Politidirektoratet at beslutningskompetansen fortsatt skal tilligge statsadvokatembetene.

Særlig om beslutningsmyndighet

Utvalgets forslag

Med unntak av skjult kameraovervåkning, bestemmer utkastets § 21-6 (1) at påtalemyndigheten kan beslutte tiltak etter kapittel 21. Etter utkastets § 14-3 (1) skal tiltak etter utkastets kapittel 21 i utgangspunktet besluttes av politimesteren eller dennes faste stedfortreder. Det samme gjelder begjæring til retten om slike tvangstiltak. Det åpnes i bestemmelsen for at andre tjenestepersoner i ledende stillinger i påtalemyndigheten i politiet kan ha tilsvarende kompetanse som politimesterens faste stedfortreder. I utkastets § 21-7 åpnes det videre for forskriftsregulering av beslutningsmyndigheten.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet mener det er grunnlag for å vurdere om politimesteren personlig skal beslutte tvangsmidler. Etter politireformen leder politimesteren store politidistrikter. Politimesteren og visepolitimesteren skal i hovedsak forestå ledelse på et strategisk nivå. Selv om politimesteren er øverste leder for påtalemyndigheten i sitt distrikt, vil

²⁵⁵ NOU 2016: 24 punkt 14.10.2 på side 343

Politidirektoratet påpeke at politimesteren ikke vil ha mulighet til å følge opp enkeltsaker utenom i særskilte tilfeller som krever lederoppmerksomhet. Særlig gjelder dette når utvalget foreslår å legge beslutningskompetansen for svært ulike tvangsmidler til politimesteren, hvor særlig spaning, et etterforskningssteg som benyttes hyppig, vil måtte besluttes ofte.

Politidirektoratet har i tilknytning til punkt 14.3.5 bemerket at beslutningskompetansen bør reguleres spesielt for hvert enkelt tvangsmiddel. Med utkastets løsning må en innom flere bestemmelser og kanskje forskrift for å fastslå rett beslutningsmyndighet. Selv om det vil bli noen gjentakelser ved å gjenta beslutningskompetansen for de enkelte tvangstiltak, vil loven innenfor dette viktige temaet bli langt mer brukervennlig både for profesjonelle brukere, men særlig for publikum. Når beslutningskompetansen reguleres i tilknytning til det enkelte tvangstiltak vil det videre være enklere å tilpasse beslutningskompetansen til det enkelte tvangstiltak. Det vises til at påvirkning av hendelsesforløp og bevisprovokasjon i dag tilligger statsadvokatembetene, noe det etter Politidirektoratets syn fortsatt bør gjøre. Motsatt bør spaning klart ikke måtte besluttes på politimesternivå, mens opptak av telefonsamtale etter utkastets § 21-4 (1) tredje punktum bør som etter gjeldende straffeprosesslov § 216l kunne besluttes av enhver tjenesteperson i påtalemyndigheten i politiet.

Videre vil det være lettere å angi hvem som har hastekompetanse. Det vises til merknad i tilknytning til skjult kameraovervåkning, hvor det etter utkastet er uklart hvem som har hastekompetanse for tiltaket.

Det bør dessuten vurderes om begjæring til retten om tvangstiltak etter kapittel 21 skal fremmes av politimesteren, jf. utkastets 14-3 (1) andre punktum. Etter utvalgets forslag er det politimesteren som skal fremsette begjæring om skjult kameraovervåkning etter utkastets § 21-3 (1), et tiltak hvor det ikke foreligger noe kriminalitetskrav. Sett hen til at tiltaket skal prøves av retten, mener Politidirektoratet at dette er et eksempel på tiltak som ikke bør begjæres av politimesteren.

14.11 Inngrep i mistenktes formue. Heftelse og båndlegging

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en videreføring av reglene om heftelse, med unntak av at primærkompetansen til å fatte den foreløpige beslutningen er flyttet fra retten til påtalemyndigheten.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt påpeker at reglene for beslag og hefte burde vært undergitt en grundigere revisjon for å sikre mer effektiv inndragning av straffbart utbytte. Om dette har Øst politidistrikt uttalt:

Det har i flere tiår vært et ønske at påtalemyndigheten og domstolene i større grad skal frata lovbrytere utbyttet de har oppnådd ved straffbare handlinger. Selv om resultatene de siste årene har gått i riktig retning, er fremdeles verdiene som idømmes inndragning beskjedne sammenlignet med det som er rimelig å anta er det samlede reelle utbyttet av straffbare handlinger. Enda lenger unna å oppnå lovgiverviljen er om man ser på resultatene på faktisk inndratte midler. Det hjelper lite med rettskraftige krav dersom utbyttet likevel beholdes av lovbryteren. Det lages ikke statistikker over dette i politiet, men Statens Innkrevingssentralers tall viser at det er betydelige utestående beløp. Det kan ikke

være særlig tvil om at liten bruk av sikringshjemplene i form av beslag og heftelse er medvirkende årsaker.

Det vil føre for langt å forsøke å utrede et eget forslag her, men det er grunn til å påpeke enkelte mangler og utfordringer med dagens regelverk som burde søkes avhjulpet for å oppnå målsetningen om mest mulig effektiv inndragning av straffbart utbytte.

Reglene i dagens straffeprosesslov om beslag og heftelse med sikte på inndragning kunne etter vår oppfatning vært mer tilgjengelige og pedagogiske. Det burde vært vurdert om det er mer fornuftig å ha et felles regelsett for sikring av midler med tanke på inndragning uavhengig av om identifikasjonskravet etter beslagsreglene var oppfylt eller ei. Dette ville etter vår oppfatning forenklet regelverket hvilket har en verdi i seg selv.

Videre burde det vært vurdert om beslagsreglene skal begrenses til rettskraft. Det burde vært vurdert om ikke politi- og påtalemyndighet skulle gis en rolle også for den senere inndrivning av kravet slik om foreslått av Inndragningsutvalget i NOU 1996:621. Dette ville etter vår oppfatning gjort reglene mer effektive.

Det burde også vært vurdert om det ikke skulle lovfestes at midler som er sikret skal benyttes til inndrivningen av kravet. Det er lite hensiktsmessig at det brukes ressurser i en presset strafferettspleie for å sikre midler som senere ikke benyttes til inndrivning av kravet slik reglene for heftelse åpner for. Øst pd har selv erfaring fra en sak hvor betydelige midler har måtte tilbakeleveres domfelte fordi Statens Innkrevingsssentral ikke har villet benytte de sikrede midlene til dekning av inndragningskravet. Resultatet ble at inndragningskravet ikke ble inndrevet til tross for at det var sikret midler gjennom etterforskningen. Det kan vanskelig tenkes at et regelverk som åpner for slike resultat er ønskelig.

Sør-Vest politidistrikt fremhever at for å lykkes med etterfølgende inndragning, er det viktig med effektive og anvendelige prosesser hva gjelder beslag og heftelse. Politidistriktet er positiv til å gi påtalemyndigheten primærkompetansen til å beslutte heftelse. Videre reiser politidistriktet spørsmål ved om ikke vilkårene for rettslig prøving av hefte kan løses på samme måte som beslag. Etter utkastets § 19-1 (5), som viderefører gjeldende rett, er det bestemt at enhver som rammes straks eller senere kan kreve rettslig prøving, og at påtalemyndigheten skal gjøre vedkommende kjent med denne retten. I denne sammenheng viser Sør-Vest politidistrikt til at heftelse er mindre inngripende enn beslag, fordi den mistenkte normalt beholder råderetten over tingen politiet tar heftelse i.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet viser til Øst og Sør-Vest politidistrikters synspunkter knyttet til behovet for et regelverk som kan sikre en mer effektiv inndragning av midler som reelt sett er utbytte av straffbare handlinger, og tiltrer i det aller vesentligste disse.

14.12 Kontakt- og oppholdsforbud

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i all hovedsak en videreføring av straffeprosessloven § 222a om besøksforbud, § 222b om oppholdsforbud for personer med tilknytning til voldelige grupper og § 222c om oppholdsforbud for barn under 15 år. For straffeprosessloven § 222a foreslår utvalget å endre betegnelsen fra "besøksforbud" til "kontakt- og oppholdsforbud".

Mottatte innspill

Øst politidistrikt deler utvalgets oppfatning om at gjeldende rett i all vesentlighet kan videreføres. Imidlertid trekker politidistriktet frem flere relevante problemstillinger ved utvalgets forslag.

Etter utvalgets forslag skal rettslig prøving skje "uten opphold", mens det etter gjeldende straffeprosesslov er en fem dagers frist for oversendelse av saken til retten. Siden femdagersfristen er foreslått fjernet fra lovteksten, mener Øst politidistrikt at det bør fremgå av forarbeidene hvor raskt saken må sendes retten.

Videre pekes det på at utvalget ikke har foreslått videreført bestemmelsen i straffeprosessloven § 222a syvende ledd, som pålegger påtalemyndigheten å opplyse om hvorfor den forbudet rammer eventuelt ikke er avhørt av politiet. Politidistriktet har vist til at det i tidligere forarbeider fremgår at det som et utgangspunkt skal være gjennomført avhør før saken oversendes retten. Øst politidistrikt mener dette bør innarbeides i lovteksten.

Øst politidistrikt fremholder at det ikke bør stilles krav om forkynning av kontakt- og oppholdsforbud, men at det bør være tilstrekkelig med meddelelse.

Politidistriktet har for øvrig påpekt at det i dag ikke skrives en egen beslutning om ikke å ilegge besøksforbud, men at politiets beslutning meddeles gjennom brev til den som har begjært besøksforbudet. Av den grunn mener politidistriktet at ordlyden i utkastets § 23-6 (3) må endres for å samsvare med dette.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet konstaterer at det i merknaden til utkastets § 23-1 fremgår at "[u]ttrykket "kvalifisert krenkende eller belastende" opptreden konsumerer og viderefører i det vesentligste straffeprosessloven § 222a første ledd bokstav a til d". Dersom lovgiver her ønsker å fravike gjeldende rett, anser Politidirektoratet det som en fordel at den nærmere grensedragning gjøres i forarbeidene.

Direktoratet tiltrer Øst politidistrikt sin vurdering av behovet for å klargjøre når saken må sendes retten for rettslig prøving. Det samme gjelder at avhør som et utgangspunkt skal gjennomføres før saken sendes retten, hvilket synes å være i tråd med utkastets § 7-1 (2) om kontradiksjon. Slik Politidirektoratet vurderer det, kan dette av pedagogiske hensyn med fordel fremgå av loven selv. Uansett bør dette omhandles nærmere i de senere forarbeider for å klargjøre om gjeldende rett videreføres for disse punktene.

Utkastets § 23-6 (3) fastslår at politiets beslutning om ikke å ilegge oppholds- og kontaktforbud skal være skriftlig. Som påpekt av Øst politidistrikt nedfelles ikke denne typen beslutninger skriftlig i dag. Politidirektoratet vil stille spørsmålstegn ved behovet for den foreslåtte regel. Det vises til at det i dag sendes underretning til den som har fremmet begjæring om besøksforbud, hvor det fremgår at begjæringen ikke har blitt etterkommet, samt muligheten for å bringe spørsmålet inn for retten. Dagens ordning ivaretar notoriteten og det informasjonsbehovet den som har fremsatt begjæringen har. Slik Politidirektoratet ser det, er det ikke behov for den løsning utvalget legger opp til.

Beslutninger etter utkastets kapittel 23 skal forkynnes. Her viderefører forslaget gjeldende rett. Øst politidistrikt foreslår at beslutninger om oppholds- og kontaktforbud ikke skal forkynnes, men meddeles. Politidistriktet viser til at behovet for å få formidlet beslutningen raskt, gjør at det i praksis ofte foretas underretning om beslutningen pr.

telefon før beslutningen forkynnes. Det er videre vist til den belastningen en personlig forkynning på bopel eller arbeidssted kan innebære for den beslutningen gjelder.

Politidirektoratet deler i stor utstrekning Øst politidistrikt sin vurdering, og vil vise til at kjennelser og beslutninger avsagt av retten normalt meddeles²⁵⁶. Det erkjennes at det er nødvendig med en underrettingsform som sikrer at den forbudet gjelder fullt ut er klar over at det foreligger en beslutning og hva denne innebærer, samt at det sikres notoritet rundt underretningen, slik det også er uttalt i forarbeidene²⁵⁷. Politidirektoratet vil i denne sammenheng vise til at meddelelse etter domstoloven § 186 første ledd skal skje på den i hvert tilfelle hensiktsmessige måte. Beslutning om kontakt- og oppholdsforbud vil i mange tilfeller måtte tre i kraft straks, hvilket kan tale for at meddelelse på betryggende måte over telefon bør aksepteres. Etter domstoloven § 186 annet ledd vil skriftlig bekreftelse fra den beslutningen gjelder være bevis for at meddelelse er utført. Dette kan praktisk tenkes ved oversendelse pr. e-post, hvor den beslutningen gjelder bekrefter mottak av beslutningen. Politidirektoratet mener derfor at gode grunner taler for å gå bort fra forkynnelse og akseptere at beslutninger om kontakt- og oppholdsforbud meddeles.

²⁵⁶ Straffeprosessloven § 52 annet ledd og § 53 første ledd jf. § 52 annet ledd. Dette er forslått videreført, se utkastets § 32-10 (2) annet punktum.

²⁵⁷ Ot.prp.nr. 25 (2008-2009) punkt 4.4.4

Kapittel 15 – Internasjonalt samarbeid

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å samle reglene om internasjonalt samarbeid for å gjøre disse tydeligere og lettere tilgjengelige. Dagens regelverk åpner i betydelig grad for samarbeid på tvers av landegrensene, og det er derfor i liten grad behov for regler om ytterligere samarbeidsmuligheter.

Mottatte innspill

Kripos er enig med utvalget og uttaler at²⁵⁸:

Behovet for klarhet i regelverket om internasjonalt samarbeid i straffesaker har de siste årene økt i takt med at kriminalitetsbildet har blitt mer globalisert. Kriminalitet blir i større grad enn tidligere begått av personer og nettverk som beveger seg over landegrensene, samtidig som kriminalitet planlegges og utføres ved hjelp av digitale medier. Flere stater kan dermed bli berørt av de samme kriminelle handlingene, hvilket stiller politiet overfor betydelige utfordringer.

Kripos er enig med utvalget i at internasjonalt samarbeid i dag er en viktig forutsetning for å realisere straffeprosessens formål, og at slikt samarbeid må sees på som en integrert del av straffesaksbehandlingen. Kunnskap om bruk av rettsanmodninger må sees på som en naturlig del av påtalemyndighetens kompetanse.

Kripos er også enig i at regelverket i dag, sammen med de internasjonale avtalene som Norge er en del av, og som er vist til i NOU 2016: 24, i hovedsak gir nødvendig rom for internasjonalt samarbeid. Det er derfor, slik utvalget også konkluderer med, lite behov for nye regler. Regelverket støttes dessuten opp av samarbeidsorganer som Eurojust og European Judicial Network (EJN), og samarbeidsorganene innenfor internasjonalt politisamarbeid, så som Interpol, Europol og øvrig EU-samarbeid innenfor grensekontroll og politiutøvelse.

Rettskildebildet om internasjonalt rettslig samarbeid i straffesaker er imidlertid fragmentert. Reglene finnes i dag i utleveringsloven kap. V, enkeltbestemmelser i domstolloven, samt i forskrift av 14. desember 2012 nr. 1227. Dette kan være utfordrende, ikke minst for politidistriktene, som i større og større grad må navigere i dette feltet. Kripos er derfor enig med utvalget i at det er behov for en samlet rettslig regulering av internasjonalt samarbeid.

Kripos kommenterer videre i sitt innspill utvalgets forslag, og er i det alt vesentlige enig med utvalget.

Innlandet politidistrikt har sluttet seg til samtlige av utvalgets forslag i dette kapittelet.

Politidirektoratet er også kjent med at Økokrim i sitt høringssvar i all hovedsak støtter flere av utvalgets forslag.

Økokrim har derimot innvendinger mot utvalgets forslag knyttet til spørsmålet om hvordan norske myndigheter skal forholde seg til bevis som ikke er innhentet i samsvar

²⁵⁸ Kripos' innspill side 66-68

med de krav som følger av norsk rett²⁵⁹. Økokrim har i sin innvending mot forslaget særlig vist til at dette vil "innebære en innskrenking av beviset om fri bevisføring"²⁶⁰.

Kripos har uttalt følgende om utvalgets forslag på dette punktet:

Som utvalget nevner, ligger prinsippet om fri bevisførsel til grunn. Domstolloven § 48 femte ledd innebærer at et bevisopptak i utlandet i utgangspunktet likestilles med bevisopptak foretatt i en norsk rett. En tilsvarende regel er derfor ikke tatt inn i lovforslaget. Hvorvidt et innhentet bevis kan legges frem i en norsk rett, vil i stedet måtte vurderes opp mot bestemmelsen om bevisforbud i lovforslaget § 8-5. Kripos er enig i den lovtekniske løsningen.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet tiltrer Kripos' vurderinger av utvalgets forslag, og viser derfor i sin helhet til deres innspill.

²⁵⁹ NOU 2016: 24 punkt 15.3.2 Bistand fra utenlandske myndigheter

²⁶⁰ Økokrims høringssvar datert 15.08.2017 side 25 og 26

Kapittel 16 – Påtalevedtak

16.2 Frist for påtalevedtak

Utvalgets forslag

Utvalget går inn for en videreføring av den relative fristen for påtalevedtak etter gjeldende rett²⁶¹. Det følger av utkastets § 28-1 (1) at en sak skal påtaleavgjøres "så snart saken er tilstrekkelig opplyst, og innen rimelig tid etter at noen er å anse som mistenkt".

Videre drøfter utvalget behovet for lovregulerte frister for avgjørelse av påtalespørsmålet. Det er særlig vist til at lang saksbehandlingstid er en betydelig utfordring i politiet og påtalemyndigheten. Dette gjelder både komplekse og omfattende saker, og relativt enkle og oversiktlige saker. Utvalget deler seg her i et flertall og et mindretall.

Utvalgets flertall foreslår at mistenkte etter 1 år og 6 måneder kan bringe spørsmålet om saken fremmes med tilstrekkelig hurtighet inn for domstolen, jf. utkastets § 28-1 (2). Dersom retten finner at videre forfølgning vil være "urimelig", kan det fastsettes en preklusiv frist for påtaleavgjørelsen, jf. utkastets § 28-1 (2) og (3).

Flertallet viser særlig til at mistenkte bør sikres et effektivt vern mot uforholdsmessig lang saksbehandling, og at det er behov for uavhengig kontroll med saksbehandlingstiden. At domstolen tillegges en slik kontrollfunksjon anses ikke i strid med anklageprinsippet.

Utvalgets mindretall²⁶² mener at forslaget om rettslig kontroll er problematisk, hensett til domstolens tilbaketrukne rolle i forhold til påtalemyndigheten i etterforskningsfasen. Det foreslås i stedet innført en rett for mistenkte til å få overprøvd spørsmålet om saken fremmes med tilstrekkelig hurtighet, med preklusiv virkning, ved klage til overordnet påtalemyndighet.

Mottatte innspill

Kripes er enig i at det er behov for kontroll med fremdriften i straffesaker, men har innvendinger til utkastets utforming. *Kripes* er enig med utvalgets mindretall i at kontroll ved klageadgang til overordnet påtalemyndighet etter for eksempel 1 år og 6 måneder, er tilstrekkelig. En slik løsning har best sammenheng med alminnelige forvaltningsmessige prinsipper, Den høyere påtalemyndighets fagledelsesansvar og instruksjonsmyndighet, og vil være bedre i tråd med anklageprinsippet.

Kripes mener imidlertid at frist fastsatt av Den høyere påtalemyndighet ikke bør ha preklusiv virkning. En preklusiv frist vil kunne gi svært ulikt resultat i straffesaker som eller er like, avhengig av om mistenkte har klaget eller ikke. Ved fristoversittelser bør det i stedet gis en kompensasjon, for eksempel i form av en mildere straffepåstand fra påtalemyndigheten.

Dersom utvalgets forslag om domstolskontroll blir vedtatt, har *Kripes* kommentarer til prosessen og utformingen av bestemmelsen.

²⁶¹ Sml. gjeldende straffeprosessloven § 249 første ledd om at spørsmål om tiltale skal avgjøres "så snart saken er tilstrekkelig forberedt til det", og annet ledd hvor det er fastsatt frist på 6 uker for saker mot mistenkte under 18 år.

²⁶² Utvalgsmedlem Trond Eirik Schea

Det er påpekt at mistenkte gjennom påtalemyndighetens begrunnelse for hvorfor det ikke skal gis fristutsettelse, ikke må gis større innsyn i sakens opplysninger enn det vedkommende hadde fått uten ordningen. Videre kunne lovforslaget med fordel vært klarere på at det skal relativt mye til for at vilkåret "urimelig" anses oppfylt. Det er også vist til at i store saker kan det, selv etter 18 måneder, være uklart hvilke straffbare forhold etterforskningsmaterialet omfatter. Det kan da oppstå usikkerhet om hvilke forhold forfølgningen er innstilt for. I merknadene er det angitt at sperrevirkningene vil gjelde for det eller de identifiserte faktiske forhold retten har knyttet fristen til. Kripos er enig i dette, men påpeker at dette stiller krav til hvordan retten formulerer avgjørelsen om å sette frist.

Innlandet, Sør-Øst, Sør-Vest og Øst politidistrikter støtter, i likhet med Kripos, mindretallets forslag om å innføre en klagerett til overordnet påtalemyndighet. Det er blant annet pekt på at overordnet påtalemyndighet er nærmest til å foreta vurdering av om saken fremmes med tilstrekkelig fremdrift. En slik løsning harmonerer også best med anklageprinsippet. Det vises for øvrig til distriktenes innspill i sin helhet.

Oslo politidistrikt er imot en innføring av domstolskontroll som foreslått. Det er særlig vist til at mistenkte er beskyttet mot urimelig lang saksbehandlingstid, både etter EMK og norsk rettspraksis. Videre vil forslaget innebære flere prosesskrifter, muligens rettsmøter, hvor retten må gå inn i større og kompliserte saker for å vurdere fremdriften. I ytterste konsekvens kan skyldige for alvorlig kriminalitet gå fri. Forslaget bryter også med den tilbaketrunkne rolle domstolen har i etterforskningsfasen.

Nordland og Troms politidistrikter er ikke enige i at redusert saksbehandlingstid skal løses gjennom flere lovregulerte frister, da dette ikke løser utfordringer knyttet til etterforsknings- og påtalekapasitet. Distriktene mener at kontroll med saksbehandlingstiden bør skje internt i politiet og påtalemyndigheten, og viser til at det i dag er en rekke systemer og rutiner som sikrer kontroll med fremdriften. Den ordningen bør videreføres i tett dialog med statsadvokaten. I likhet med Kripos, påpeker distriktene at en rettslig prøving vil kunne gi forsvarer mulighet til innsyn i klausulerte dokumenter.

Vest politidistrikt synes å være av den oppfatning at en fristregel etter mønster fra dansk rett er å foretrekke²⁶³.

Møre og Romsdal politidistrikt er ikke uenig i at det settes en frist for påtaleavgjørelser. Distriktet mener imidlertid at det burde vært unntak for de alvorligste sakene, for eksempel saker med strafferamme over 6 år og tunge økonomisaker hvor politiet er avhengig av bidrag fra andre etater.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter en videreføring av en relativ frist for avgjørelse av påtalespørsmålet. Vi er enige med utvalget i at det er behov for å kunne føre kontroll med saksbehandlingstiden i straffesaker. Som påpekt av utvalget, utføres i dag en slik kontroll internt i politidistriktene og gjennom tilsyn fra overordnet påtalemyndighet. Riksadvokaten har også gitt nærmere fristregler for visse type saker, uten preklusiv virkning. Etter gjeldende rett²⁶⁴ foreligger det ingen lovfestet rett til å klage over lang saksbehandlingstid, men klager har blitt behandlet av overordnet påtalemyndighet.

Politidirektoratet er enig i at det i tillegg til den relative fristen, den interne kontrollen og klagemuligheten som i dag foreligger, jf. ovenfor, bør lovfestes en rett for mistenkte til å få prøvd spørsmålet om saken fremmes med tilstrekkelig hurtighet. Politidirektoratet har

²⁶³ Hvor retten kun unntaksvis, og der det foreligger "særlig grunn", kan sette en frist for påtaleavgjørelsen.

²⁶⁴ Straffeprosessloven § 59a

heller ingen innvendinger til forslaget om at en slik prøvelsesadgang inntreer etter 1 år og 6 måneder.

Derimot mener Politidirektoratet, i likhet med utvalgets mindretall, at det er overordnet påtalemyndighet som bør foreta en slik prøving, og ikke domstolen.

Som påpekt av Kripos vil en slik løsning være bedre i samsvar med alminnelige forvaltningsmessige prinsipper, Den høyere påtalemyndighets fagledelsesansvar og instruksjonsmyndighet²⁶⁵, samt harmonere best med anklageprinsippet. Politidirektoratet tiltrer for øvrig mindretallets egen begrunnelse, samt vurderingene fra Kripos og politidistriktene, som støtter løsningen til utvalgets mindretall.

Hva gjelder spørsmålet om fastsatt frist fra Den høyere påtalemyndighet skal ha preklusiv virkning, er Politidirektoratet i utgangspunktet enig med Kripos i at dette kan gi ulikt resultat i straffesaker som ellers er like, avhengig av om mistenkte har klaget eller ikke.

Slik Politidirektoratet ser det vil imidlertid en slik uheldig virkning kunne være begrenset, ved at det er overordnet påtalemyndighet som foretar overprøvingen, og ikke domstolen. Etter Politidirektoratets syn må det kunne legges til grunn at overordnet påtalemyndighet blant annet har mer kunnskap og erfaring med etterforskning enn domstolene, og at de således er nærmest til å vurdere om og eventuelt hvilken frist som vil være riktig å fastsette. Det er da også overordnet påtalemyndighet som i realiteten frafaller straffeforfølgningen dersom den preklusive fristen ikke overholdes, hvilket anses i samsvar anklagerprinsippet og overordnet påtalemyndighets omgjøring- og instruksjonsmyndighet.

16.3 Påtaleunntatelse

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår videreføring av reglene om påtaleunntatelse²⁶⁶, med en språklig forenkling i utkastets § 28-3 (1) bokstav a om at påtale kan unntales når "overveiende grunner tilsier det"²⁶⁷.

Mottatte innspill

Oslo politidistrikt påpeker at det bør gis adgang for påtalemyndigheten til å utferdige påtaleunntatelser på vilkår om at mistenkte følger opp eventuelle tiltak som barneverntjenesten iverksetter. Det er vist til at gjeldende straffeprosesslov § 69 tredje ledd (påtaleunntatelse på vilkår) viser til straffeloven § 37 bokstav a til j om særvilkår.

Nordland politidistrikt er enig i utvalgets forslag om en modernisering av reglene om påtaleunntatelse.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter utvalgets forslag til videreføring av reglene om påtaleunntatelse, og har ingen innvendinger til forslaget om språklig forenkling, jf. ovenfor.

Politidirektoratet ber departementet vurdere Oslo politidistrikts merknad om at påtalemyndigheten bør kunne gi påtaleunntatelser på vilkår om at mistenkte følger opp eventuelle tiltak som barneverntjenesten iverksetter. Det vises i denne forbindelse til at

²⁶⁵ Jf. forslaget til ny §§ 2-5 (3) og 2-9 (1)

²⁶⁶ Gjeldende straffeprosesslov §§ 69 og 70

²⁶⁷ Sml. gjeldende § 69 første om at påtale kan unntales når "helt særlige grunner tilsier det"

det etter utkastets § 28-3 (2) skal det være mulig å sette vilkår i medhold av straffeloven § 37 første ledd bokstav a til h, som omfatter opphold i institusjon og behandling. Barneverntiltak vil gjerne være av mindre inngripende karakter enn opphold i institusjon og behandling, i tillegg til at slikt tiltak gjerne vil ha en forebyggende effekt. For øvrig har Politidirektoratet merket seg at utvalget har foreslått å videreføre adgangen til å stille vilkår for påtaleunntalser, med unntak av vilkår om konfliktrådsbehandling som anses overflødig ved siden av utkastets § 28-4.

16.4 Henleggelse når forfølgning ikke er i det offentlige interesse

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at det er den "offentlige interesse" i straffeforfølgningen som bør være avgjørende for om forfølgning skal finne sted, og at vurdering bør skje uten hensyn til strafferammen for det forhold saken gjelder, jf. utkastets § 28-2 annet ledd.

Forslaget innebærer en endring av gjeldende rett om at påtale unnlates i saker med en strafferamme på inntil 2 år hvis ikke "allmenne hensyn" tilsier påtale, jf. straffeprosesslov § 62a annet ledd første punktum. I bestemmelsens annet ledd annet punktum angis det momenter som skal vektlegges ved vurderingen av om allmenne hensyn foreligger. Det er gjort unntak fra bestemmelsens annet ledd i både spesiallovgivningen og i straffeloven. For enkelte straffebud med høyere strafferamme enn 2 år kan påtale likevel unnlates etter en vurdering av allmenne hensyn, og motsatt for enkelte straffebud med en strafferamme under 2 år.

Etter utvalgets syn er dagens regulering unødvendig komplisert og uoversiktlig. Utvalget uttaler videre at det kan innvendes mot utkastet at påtalemyndigheten gis en for omfattende adgang til henleggelse. Typetilfellene angitt i utkastet klargjør imidlertid i tilstrekkelig utstrekning hvor grensene for påtalemyndighetens skjønnsfrihet går, og disse momentene kan eventuelt presiseres ytterligere av riksadvokaten.

Mottatte innspill

Agder politidistrikt støtter også utvalgets forslag til lovfesting av henleggelsesadganger i utkastets § 28-2.

Innlandet og Agder politidistrikter er enige i utvalgets forslag til regulering av henleggelse i utkastets § 28-2.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet har ingen innvendinger mot utvalgets forslag.

16.5 Særlig om henleggelse av kapasitetsgrunner

Utvalgets vurdering

Utvalget foreslår i utkastets § 28-2 annet ledd bokstav b å lovfeste påtalemyndighetens adgang til å henlegge saker på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet. I følge utvalget er det ikke "rimelig å forvente at staten skal bruke ressurser på å etterforske og forfølge alle forhold som anmeldes eller avdekkes". Utvalget forutsetter at det etableres gode rutiner for internkontroll, som på forsvarlig måte å ivareta opportunitetsprinsippet og unngå systematiske henleggelse av visse sakstyper. Det åpnes for at det skal kunne henlegges på grunn av manglende kapasitet i påtalemyndigheten. Det at man står

overfor en kjent gjerningsperson vil kun være ett moment av flere i vurderingen av om saken kan henlegges av kapasitetsårsaker. Det pekes på at bygging av restanser har lite for seg.

Mottatte innspill

Agder, Innlandet, Nordland og Sør-Øst politidistrikter stiller seg positive til forslaget. Ingen høringsinnspill motsetter seg forslaget.

Sør-Øst politidistrikt fremhever at det er positivt at det reguleres i lovs form at det kan henlegges av kapasitetsårsaker, idet dette vil kunne øke forståelsen for denne type henleggelse. Politidistriktet ser det som særlig positivt at saker også kan henlegges når det kun er den påtalemessige behandlingen som gjenstår. Både fordi den delen i seg selv kan være tidkrevende og fordi etterforskingens start noen ganger ikke er påtalestyrt, hvilket vil medføre at saken må underkastes ytterligere etterforskning. Påtalemyndigheten kan da avslutte saker med henleggelse både underveis i etterforskingen og etter at saken er sendt til påtalemessig avgjørelse.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter utkastets § 28-2 (2) bokstav b, som i stor grad kodifiserer gjeldende praksis.

Som påpekt av utvalget er det både i teori og praksis anerkjent at det kan foretas henleggelse av kapasitetsårsaker. Det er videre viktig at henleggelsesgrunnen er den reelle grunnen, og at kapasitetshenleggelse ikke kamufleres. Kamuflering av kapasitetsutfordringer vil ikke gi korrekt statistikk og dermed redusere muligheten for strategisk styring på straffesaksfeltet.

Politidirektoratet er enig i Sør-Øst politidistrikts vurdering av betydningen av å lovfeste denne henleggelsesgrunnen, og videre at det i forarbeidene fremgår at manglende påtalekraft vil kunne være grunnlag for henleggelse av kapasitetsårsaker. På dette punktet avviker forslaget fra gjeldende retningslinjer fra riksadvokaten, hvor det fremgår at henleggelse av denne grunn kun kan skje om det foreligger "svært sterke grunner" og "forutsetter en tidsbegrenset beslutning på politimesternivå"²⁶⁸.

Politidirektoratet forutsetter at politidistriktene anvender distriktets samlede ressurser på en hensiktsmessig måte, slik at man unngår å havne i en situasjon hvor det må henlegges ferdig etterforskede saker som ivaretar kravet til kvalitet og som bevismessig er klare for påtaleavgjørelse. Som påpekt av Sør-Øst politidistrikt, vil kapasitetshenleggelse på påtalestadiet gjerne være aktuelt der det må utføres ytterligere etterforskning eller påtalebehandlingen vil være tidkrevende.

Politidirektoratet er videre enig med utvalget i at hvorvidt det foreligger en kjent gjerningsperson kun bør være et moment i vurderingen av om saken kan henlegges av kapasitetsårsaker. Etter gjeldende retningslinjer fra riksadvokaten må det foreligge en særlig grunn²⁶⁹.

Som påpekt av utvalget må det etableres gode internrutiner i politiet og påtalemyndigheten for at oppportunitetsprinsippet kan forvaltes forsvarlig, og det antas at dette vil følges opp av riksadvokaten.

²⁶⁸ Riksadvokatens rundskriv 3/2016 avsnitt 23

²⁶⁹ Riksadvokatens rundskriv 3/2016 avsnitt 21

Det vises for øvrig til Politidirektoratets vurdering²⁷⁰ i tilknytning til utkastets § 13-2 (1) hvor kapasitetshensyn er foreslått å være et moment i helhetsvurderingen av om etterforskning skal iverksettes.

Som det fremgår, er Politidirektoratet av den oppfatning at utkastets § 13-2 (1) tredje strekpunkt "forventet ressursbruk" strykes, da det er tilstrekkelig at utkastets § 28-2 (2) bokstav b regulerer adgang til henleggelse på grunn av manglende kapasitet. Videre er Politidirektoratet av den oppfatning at momentet "sakens antatt utfall", jf. utkastets § 13-2 (1) fjerde strekpunkt, er et sentralt moment hva gjelder kapasitetshenleggelse. Politidirektoratet foreslår derfor at dette momentet flyttes til utkastets § 28-2 (2) bokstav b.

16.6 Påtalebegjæring som vilkår for forfølgning

Politidirektoratet har ingen innvendinger til utvalgets forslag om å oppheve ordningen med at påtalebegjæring fra offentlig myndighet skal være et vilkår for straffeforfølgning.

Innlandet politidistrikt støtter også forslaget om å fjerne det som er igjen av ordningen med påtalebegjæring.

16.8 Særlig om straffetilsagn (plea bargaining)

Utvalgets forslag

Utvalget har foreslått i utkastets § 28-7 å innføre adgang for påtalemyndigheten til å gi straffetilsagn. Retten kan ved straffeutmålingen bare gå utover påstanden det er gitt tilsagn om når det fremstår klart at reaksjonsfastsettelsen ellers vil bli feil, jf. utkastets § 32-3 (1) siste punktum. Påtalemyndigheten kan for øvrig omgjøre et forhåndstilsagn på grunn av uriktige eller bristende forutsetninger, jf. utkastets § 29-8.

Forslaget er ment å bidra til økt antall tilståelsessaker og til å oppklare kriminalitet. Det er vist til at et forhåndstilsagn om straffepåstand vil gi mistenkte større forutberegnelighet. Etter utvalgets syn reiser det få prinsipielle betenkeligheter at påtalemyndigheten på denne måten binder sin egen myndighet. Forutsetningen er at påtalemyndigheten opptrer objektivt. Domstolen vil også kunne rette opp i feil av betydning. Grunnet betenkeligheter knyttet til "kronvitneordningen" bør det være et vilkår for å gi tilsagn at mistenkte tilstår eller gir andre opplysninger av betydning for *egen sak*. Dersom vilkåret er oppfylt vil påtalemyndigheten kunne ta i betraktning alle relevante straffutmålingsmomenter, herunder om mistenkte har bidratt til å oppklare andre lovbrudd²⁷¹.

Mottatte innspill

Oslo, Innlandet og Sør-Øst politidistrikter støtter utvalgets forslag til lovfesting av adgangen til å gi straffetilsagn. Oslo politidistrikt påpeker at forslaget vil gjøre ordningen med tilståelsesrabatt mer konkret og lettfattelig for den mistenkte.

Politidirektoratet er kjent med at Økokrim i sitt hørings svar er enig i at en ny straffeprosesslov bør regulere ordningen med straffetilsagn.

²⁷⁰ Se punkt 14.2.3 på side 91

²⁷¹ Jf. straffeloven § 78 bokstav f

Kripos er av den oppfatning at utvalget i hovedsak foretar en god avveining mellom hensyn som må tas i betraktning ved innføring av en slik ordning. Imidlertid er det neppe grunn til å forvente noen vesentlig økning av antall tilståelser eller andre bidrag fra mistenkte. Sentralt for oppnåelsen av formålet med forslaget er at mistenkte i en viss grad skal kunne forutberegne betydningen av forhåndstilsagnet ved straffeutmålingen. Dette vil igjen bero på hvilken adgang retten skal ha til å gå utover påtalemyndighetens forhåndstilsagn.

Kripos stiller spørsmål om ordlyden "[...] når det fremstår som klart at reaksjonsfastsettelsen vil bli feil", er egnet til å ivareta mistenktes behov for forutberegnelighet. Kripos uttaler videre at:

Tilsvarende ordlyd er inntatt i lovforslaget § 39-11 annet ledd annet punktum (reaksjonsfastsettelse ved begrenset anke). Denne er igjen ment å videreføre gjeldende straffeprosesslov § 344, som lyder:

*Blir lovanvendelsen opprettholdt, skal retten ikke endre den utmålte straff, med mindre den finner at det er et **åpenbart misforhold** mellom den straffbare handling og straffen.*

Som utvalget skriver²⁷² kan uttrykket "åpenbart misforhold" åpne for to ulike tolkninger:

- 1) Det er klart/åpenbart at det foreligger et misforhold mellom handling og straff.*
- 2) Misforholdet har en slik størrelse at avviket må betraktes som klart/åpenbart.*

Høyesterett har i nyere praksis forstått begrepet som i punkt 1)²⁷³, og tilsvarende forståelse er lagt til grunn av utvalget ved utforming av lovforslaget §§ 32-3 og 39-11. Et tidligere utkast til lovbestemmelse om straffetilsagn, utformet av departementet²⁷⁴, hadde følgende formulering av rettens adgang til å gå utover avtalt påstand:

*Domstolen kan ikke idømme strengere straff enn den påstand påtalemyndigheten har forpliktet seg til [...] Dette gjelder likevel ikke dersom straffen ville innebære et **vesentlig avvik** fra det som ellers ville blitt idømt.*

Dette lovforslaget ligger nærmere tolkningen i punkt 2) ovenfor. En tilsvarende lovutforming vil, etter Kripos' oppfatning, gi bedre forutberegnelighet med straffen en mistenkt faktisk vil få der forhåndstilsagn gis, og vil følgelig kunne motivere sterkere for tilståelse eller andre bidrag til sakens opplysning. En slik tilnærming vil innebære en ytterligere begrensning i domstolens adgang til å fastsette straff, hvilket særlig kan ha betydning for Høyesterett, som i kraft av prejudikatsdomstol skal sikre en enhetlig straffutmålingspraksis. Samtidig må det kunne forutsettes at påtalemyndigheten, etter vanlige straffutmålingsprinsipper, utviser et forsvarlig skjøn med hvilken straff det gis forhåndstilsagn om. På denne bakgrunn mener Kripos at den alternative tilnærmingen bør utredes nærmere i forarbeidet til ny straffeprosesslov.

Kripos bemerker for øvrig at det bør fremgå klart av bestemmelsens ordlyd at det gjelder opplysninger av betydning i egen sak.

²⁷² NOU 2016: 24, s. 453.

²⁷³ Jf. HR-2016-1803-A, avsnitt 11-12.

²⁷⁴ Høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet, 28.09.16, pkt. 11.4.

Øst politidistrikt mener at spørsmålet om straffetilsagn er prinsipielt viktig og vanskelig, og at dette krever en grundigere utredning før det foreslås lovfestet.

Agder politidistrikt er skeptisk til å innføre en ordning med straffetilsagn. Det er vist til Høyesteretts uttalelser i Rt. 2009 side 1336 hvor det stilles spørsmål om hvorfor en mistenkt som tilstår etter forhandlinger skal komme bedre ut enn en mistenkt som tilstår på et tidlig tidspunkt uten noe løfte om redusert straffepåstand.

Distriktet påpeker videre at risikoen både for å legge for stor vekt på en tilståelse og for at etterforskningen kan bli ensrettet om den blir for sterkt knyttet til mistenktes forklaring, særlig gjør seg gjeldende når mistenkte tilstår for å kunne forhandle om straff. Distriktet mener derfor at forslaget er et steg tilbake hva gjelder ivaretagelse av mistenktes rettsikkerhet under etterforskningen.

I tillegg fremheves det at forslaget er noe vanskelig å vurdere, da utvalget i liten grad har redegjort for hvordan ordning skal fungere i praksis. Distriktet uttaler om dette at:

Det er bl.a. ikke sagt noe om hvilke typer saker som vil være aktuelle for ordningen, eller hvor sterk mistanken må være før det vil være riktig av påtalemyndigheten å presentere et straffetilsagn. Videre er det heller ikke sagt noe om krav til notoritet, avklaring av straffepåstand med statsadvokat/riksadvokat, fornærmedes uttalelsesrett/klageadgang, eller rammer for tilståelsesrabatten. En ser også betydelige tolkningsproblemer knyttet til vilkåret om at omgjøringsadgangen skal være betinget av at det har fremkommet nye opplysninger som kan få vesentlig betydning for straffen.

Slik distriktet ser det vil ordningen stort sett bare være aktuell i mindre komplekse saker hvor mistenkte treffes på fersk gjerning, mistanken er sterk og forholdet nærmest anses oppklart. Det antas således at utkastets prosessøkonomiske gevinst i all hovedsak vil knytte seg til besparelser ved irettføringen, og at slike besparelser allerede vil være mulig å oppnå gjennom dagens regelverk (tilståelsessak).

Videre stiller distriktet spørsmål om dagens ordning gir gode nok insentiver for at mistenkte skal samtykke til tilståelsessak. Det er pekt på at mistenkte etter dagens ordning ikke har krav på forsvarer i alle slike saker. Dette kan oppfattes som lite betryggende, og det er grunn til å tro at de mistenkte velger den prosessform som gir krav på forsvarerbistand. Det er heller ingen spesielle regler knyttet til strafferabatt ved tilståelsedom.

Etter distriktets vurdering bør fordelene ved straffeutmålingen i tilståelsessaker gjøres større og synliggjøres bedre. For eksempel kan det innføres en særskilt prosessøkonomisk rabatt som kun kan gis ved tilståelsessaker. Den bør da komme i tillegg til den "egentlige" tilståelsesrabatten.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er i utgangspunktet ikke avvisende til utvalgets forslag om å innføre en ordning med straffetilsagn, men vil samtidig påpeke at det er flere prinsipielle betenkeligheter ved en slik ordning.

Det vises her til Rt. 2013 side 1336, hvor det fremheves som betenkelig at en som tilstår umiddelbart skal komme dårligere ut enn en som venter med å tilstå til han har inngått en avtale. Videre har både Høyesterett i den nevnte dommen og utvalget blant annet påpekt at en slik ordning kan innebære en fare for misbruk og uheldig press overfor mistenkte. I tillegg kan ordningen sette likebehandlingshensynet under press, da

ressurssterke mistenkte vil kunne komme bedre ut av det på grunn av forhandlingsdyktighet. Mistenktes rettsstilling vil også kunne være avhengig av den enkelte påtalejuristens forhandlingsvilje og forsvarerens forhandlingsdyktighet.

På den andre siden må det, som fremhevet av utvalget, forutsettes at påtalemyndigheten opptrer objektivt og utviser et forsvarlig skjønn ved avgivelse av et forhåndstilsagn om straffepåstand. I dette ligger det også at det må kunne legges til grunn at straffetilsagn ikke gis for eksempel tidlig i etterforskingen, uten å ha et tilstrekkelig godt faktum og tilstrekkelig god oversikt over det totale bevisbildet. I tillegg kan påtalemyndigheten etter utkastets § 29-8 omgjøre et forhåndstilsagn på grunn av uriktige eller bristende forutsetninger.

Videre er det prinsipielle betenkeligheter knyttet til forslaget om å begrense domstolenes kontroll i saker hvor det er gitt straffetilsagn, utkastets § 32-3 (1) siste punktum. Dette kan synes å bryte med domstolens ansvar for å sikre likebehandling og materielt riktige avgjørelser. Særlig gjelder dette for Høyesteretts rolle i å utvikle straffenivået.

Politidirektoratet vil imidlertid fremheve, i likhet med Kripos, at det er sentralt for å oppnå ønsket gevinst med ordningen at mistenkte i tilstrekkelig grad kan forutberegne betydningen av et forhåndstilsagn ved straffeutmålingen. Graden av forutberegnelighet beror på rettens adgang til å gå utover påtalemyndighetens straffetilsagn. Etter forslaget er det først når det "fremstår som klart at reaksjonsfastsettelsen ellers vil bli feil", at retten kan gå utover forhåndstilsagnet. Etter Politidirektoratets syn virker dette i utgangspunktet å gi en god forutberegnelighet for mistenkte. Kripos har ovenfor redegjort for en annen utforming av lovteksten som, etter deres syn, vil kunne gi enda bedre forutberegnelighet. Den alternative tilnærmingen bør vurderes i det videre høringsarbeidet.

Politidirektoratet er videre av den oppfatning at den foreslåtte ordningen vil kunne føre til en økning i tilståelser og oppklaring av straffesaker, men påpeker samtidig at det fremstår usikkert hvor stor gevinst det vil gi. Lovgiver må vurdere i hvilken grad de ovennevnte betenkeligheter gjør seg gjeldende ved utvalgets forslag, og om disse oppveies av hensynene til effektivitet og oppklaring av straffesaker.

For det tilfellet at forslaget vedtas, støtter Politidirektoratet innspill fra Kripos om at det bør fremgå klart av bestemmelsens ordlyd at det gjelder opplysninger av betydning *i egen sak*. Dette for å unngå en "kronvitneordning", jf. utvalgets egne uttalelser. Det bør også vurderes om det i forarbeidene bør redegjøres nærmere for hvordan ordningen er ment å fungere i praksis, herunder hvilket element av "forhandling" som ligger i ordningen, og om det stilles noen krav til notoritet knyttet til avgivelsen av forhåndstilsagn utover det som følger av § 28-7 annet ledd²⁷⁵.

²⁷⁵ Jf. utvalgets merknader til bestemmelsen i NOU 2016: 24 side 634

Kapittel 17 – Generelle regler om rettens saksbehandling og avgjørelser

17.1 Dommerstyrt saksbehandling

Utvalgets forslag

Utvalget har i utkastets § 30-1 (1) uttrykt det generelle prinsippet om aktiv dommerstyring slik: *"Retten skal styre saken for å oppnå en forsvarlig, konsentrert og effektiv behandling samt gi partene veiledning for å bidra til en riktig avgjørelse"*. Videre må dette skje uten å svekke rettens uavhengighet eller objektivitet. Etter utkastets annet ledd kan retten "oppfordre" partene til å bidra til avklaringer, sette frister for innlegg og treffe avgjørelser om behandlingen.

Mottatte innspill

Troms politidistrikt støtter utvalgets forslag til en mer aktiv dommerstyring. Distriktet bemerker at i tillegg til de fordeler utvalget trekker fram, vil det være en fordel for aktor om ansvaret for saksavviklingen tilfaller dommeren.

Øst politidistrikt støtter også utvalgets ønske om aktiv dommerstyring, og har ingen bemerkninger til de generelle regler i utkastets kapittel 30.

Videre slutter *Innlandet politidistrikt* seg til utvalgets forslag.

Politidirektoratet er i tillegg kjent med at *Økokrim* i sitt hørings svar har uttrykt støtte til utvalgets ønske om økt saksstyring.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er positiv til utvalgets ønske om mer aktiv dommerstyring, og har i utgangspunktet ingen merknader til utvalgets angivelse av det generelle prinsippet om dette i utkastets § 30-1. Politidirektoratet er enig i at rettens saksstyring vil bidra til en konsentrert domstolsbehandling, et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag og effektiv saksavvikling.

17.3 Det faktiske grunnlaget for rettens avgjørelser

17.3.4 Det faktiske grunnlaget for silingsavgjørelser

Utvalgets forslag

Etter gjeldende rett treffes lagmannsrettens henvisningsavgjørelser på grunnlag av sakens dokumenter, jf. straffeprosessloven § 316. Retten må imidlertid utvise varsomhet med å vektlegge forhold som tingretten etter umiddelbar bevisføring og kontradiksjon ikke har bygget på.

Utvalget mener at henvisningsavgjørelser av anke til domfeltes ugunst kun bør bygge på opplysninger som har vært gjenstand for behandling i underinstansen, jf. utkastets § 32-4 (3).

Mottatte innspill

Oslo politidistrikt er kritisk til forslaget om at lagmannsretten skal være avskåret fra å se hen til sakens dokumenter ved silingsavgjørelsen, og mener at gjeldende rett bør videreføres. Det er vist til at for en del opplysninger i saken vil det være en utvikling fra etterforskningen til det som fremkommer ved iretteføringen. Hele denne utviklingen vil ikke alltid komme frem for retten. Dersom noe påberopes i anken og dette står i motstrid til det som fremkommer av sakens opplysninger, men ikke er tatt inn i rettsbok/dom, må dette kunne påpekes i anken.

Politidirektoratets vurdering

Det bes om at Oslo politidistrikts merknad på dette punkt vurderes i det videre lovarbeidet. Politidirektoratet har for øvrig merket seg at utkastets § 32-4 (3) kun gjelder ved anke til domfeltes ugunst. Utvalget uttaler at ved anke til domfeltes gunst, "*bør også opplysninger som ikke har vært behandlet i underinstansen, kunne tas i betraktning, under forutsetning av at kravene til kontradiksjon ivaretas.*".

17.4 Rettens tilgang til og bruk av sakens dokumenter

Utvalgets forslag

Hva gjelder spørsmålet om retten bør ha tilgang til sakens opplysninger i forbindelse med saksforberedelsen, under hoved- og ankeforhandlingen og etter at saken er tatt opp til doms, har utvalget delt seg i et flertall og et mindretall.

Utvalgets flertall mener retten bør gis tilgang til sakens opplysninger når og i den utstrekning den finner behov for det av hensyn til saksforberedelsen eller den videre behandlingen av saken, jf. utkastets § 34-8.

Flertallet har særlig vist til at hensynene til rettens ansvar for saksopplysningen og ivaretagelsen av mistenktes rettigheter tilsier at det kreves en særlig begrunnelse om retten skal ha dårligere informasjonstilgang enn partene. Manglende kjennskap til sakens opplysninger vil kunne gå utover hensynene til konsentrasjon og effektivitet, ettersom retten vil være prisgitt partenes fremstillinger og bevisstilbud. Flertallet mener det ikke er noen stor risiko for at retten på grunnlag av sakens opplysninger danner seg en forhåndsoppfatning av saken. Det er heller ikke en stor fare for at retten vil bygge på opplysninger det etter loven skal ses bort fra. Flertallet har bemerket at rettens faktiske tilgang til og bruk av opplysningene bør styres ut fra de behov som gjør seg gjeldene i den enkelte sak.

Etter utkastets §§ 34-1 (1) bokstav c og 34-4 (2) annet punktum skal påtalemyndighetens og forsvarerens oversendelser til retten innehold "utdrag av sakens opplysninger av betydning for bevisføringen". Bestemmelsen omfatter bevis som skal fremlegges for retten, herunder politiforklaringer det kan være aktuelt å gjengi under hovedforhandling, og ellers vedlegges opplysninger "i den utstrekning det er behov for det".

Utvalgets mindretall mener at gjeldende rett hva gjelder rettens tilgang til saksdokumentene i det vesentlige bør videreføres²⁷⁶. Det er særlig pekt på at hensynene til å sikre tilliten til domstolenes og rettens objektivitet, samt til å motvirke ubalanse mellom fag- og meddommere, bør veie tyngst. Mindretallet mener også at retten ikke bør gis tilgang til politiforklaringer som dokumenteres ved opplesning, da dette gir risiko for at disse blir tillagt uforholdsmessig stor betydning ved bevisbedømmelsen. Utkastets

²⁷⁶ Etter straffeprosessloven § 262 (1) er det i utgangspunkt kun kopi av tiltalebeslutning og bevisoppgave som sendes retten. Retten kan imidlertid ved behov be om utlån av sakens dokumenter.

§ 34-8 bør dermed være "Retten skal gis tilgang til sakens opplysninger når den finner behov for det av hensyn til saksforberedelsen."

Mindretallet mener at det som skal oversendes retten forut for forhandlingen etter utkastets § 34-1 (1) bokstav c utelukkende skal være "utdrag av skriftlige bevis som skal føres."

Mottatte innspill

Kripos fremhever at behovet for tilgang til saksdokumenter antakelig er størst under mer omfattende straffesaker. Kripos støtter flertallets vurderinger rundt rettens tilgang til opplysninger under saksforberedelsene. Retten vil da enklere kunne ta stilling til sakens omfang og tilrettelegge for en effektiv saksavvikling.

Det er videre fremhevet at det etter dagens ordning i hovedsak er politiavhør og politirapporter som ikke fremlegges som dokumentasjon under hoved- og ankeforhandling. Innholdet i disse saksdokumentene vil fremkomme under muntlig eksaminasjon. Det er da en risiko for at retten ikke oppfatter viktige punkter, eller at notatene blir unøyaktig. Det har også en prosessøkonomisk gevinst at retten slipper å ta omfattende notater.

Kripos påpeker videre at dersom domstolen skal ha tilgang til alle opplysningene i saken, er det fare for at situasjonsbildet blir meget uoversiktlig for retten, samt at retten heller ikke har behov for annet enn det som belyser forholdene i tiltalen. Anklageprinsippet taler for at rettens tilgang til opplysningene bør begrenses til det som er aktuelt å føre som bevis under hovedforhandling. Kripos støtter derfor flertalls forslag om at det er "et utdrag av sakens opplysninger av betydning for bevisføringen" som kan oversendes retten.

Øst politidistrikt er enig med flertallet og dets begrunnelse for at retten bør gis tilgang til sakens dokumenter, jf. utkastets § 34-8. Distriktet er også enig med flertallet og dets begrunnelse for at retten ved påtalemyndighetens oversendelse gis et utdrag av sakens opplysninger, jf. utkastets § 34-1 (1) bokstav c. Etter distriktets oppfatning vil dette i "normalsakene" ikke medføre mye merarbeid for påtalemyndigheten eller domstolen, da saksmengden normalt ikke er veldig stor. Retten vil likevel få noe bedre innsikt i saken og være bedre rustet til å lede forhandlingene på en effektiv, konsentrert og forsvarlig måte.

Innlandet politidistrikt støtter også flertallets forslag.

Politidirektoratet er videre kjent med at Økokrim i sitt hørings svar støtter flertallets forslag.

Sør-Øst politidistrikt støtter forslaget om at retten i større grad gis tilgang til sakens dokumenter, da dette blant annet vil være prosessbesparende. Det er videre fremhevet at en straffesak kan utarte seg annerledes enn hva en hadde trodd på forhånd. I praksis vil forslaget derfor bety at så å si hele saken vil bli oversendt.

Agder politidistrikt påpeker at dersom flertallets mening er at hovedregelen skal være at retten skal ha tilgang til sakens dokumenter, bør lovteksten formuleres slik at dette kommer tydelig frem. Dersom dette er ment som hovedregelen, bør det også gjelde i alle saker. Det vil hindre "unødig støy" rundt temaet under hovedforhandling, og eventuelle anker over saksbehandlingsfeil fordi én av partene mener at retten skulle hatt tilgang til dokumentene.

Nordland og Troms politidistrikter påpeker at utkastets § 34-1 (1) bokstav c er upresist. Forslaget innebærer i ytterste konsekvens at hele saken oversendes for å være på trygg grunn, som vil være tungvint for det store flertall av saker. Flertallets forslag fremstår

betenkelig i forhold til mulig forutinntatthet og risiko for at visse opplysninger får uforholdsmessig stor betydning ved bevisbedømmelsen. Distriktene støtter mindretallets forslag om at det må være tilstrekkelig å oversende utdrag av skriftlige bevis som skal føres.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er positiv til flertallets forslag hva gjelder rettens tilgang til sakens opplysninger når det er behov for det av hensyn til saksforberedelsen eller den videre behandlingen av saken, jf. utkastets § 34-8, og at retten ved påtalemyndighetens oversendelse gis et "utdrag av sakens opplysninger av betydning for bevisføringen", jf. utkastets § 34-1 (1) bokstav c.

Etter Politidirektoratets syn vil dette blant annet kunne legge til rette for en mer konsentrert og effektiv saksavvikling. I likhet med Kripos antas det at rettens behov for tilgang til saksopplysninger er størst i de mest omfattende sakene. Det vises her også til flertallets egen uttalelse om at retten i de enkle og oversiktlige sakene som regel ikke vil ha behov for annet enn opplysningene som skal føres som bevis. Etter Politidirektoratets syn fremstår utkastet fleksibelt ved at det må foretas en konkret vurdering av behovet i den enkelte sak.

Det vises for øvrig til flertallets begrunnelse, samt særlig Kripos og Øst politidistrikts vurderinger, som Politidirektoratet i det alt vesentlige finner å kunne tiltre.

17.6 Anklageprinsippet. Rettens forhold til partenes krav og påstander mv.

17.6.3 Enkeltstående rettergangsskritt på etterforskningsstadiet

Utvalgets forslag

Utvalget uttaler at hovedregelen etter gjeldene rett bør videreføres og rendyrkes slik at retten på etterforskningsstadiet ikke skal gjøre annet eller mer enn den blir bedt om. I utkastets § 32-3 (1) første og annet punktum foreslås det at "*[r]etten kan bare avgjøre krav som er reist av partene, jf. § 5-1 første ledd. Avgjørelsen må ligge innenfor rammen av partenes påstander*". Videre i utkastets annet ledd fremgår det at "*[t]il skade for mistenkte kan retten bare bygge på et faktisk grunnlag som er påberopt*". Gjeldende straffeprosesslov § 247 om rettens adgang i særlige tilfeller til å overta ledelsen av etterforskningen, foreslås ikke videreført.

Politidirektoratets vurdering

Etter Politidirektoratets oppfatning er anklageprinsippet gjennomslag og rekkevidde forskjellig for situasjoner der retten tar stilling til påtalemyndighetens begjæringer på etterforskningsstadiet, og rettens behandling av straffesaken i en hovedforhandling.

Politidirektoratet er enig i at retten kun skal ta stilling til det den blir "bedt om" på etterforskningsstadiet, og at retten ikke bør kunne ta initiativ til etterforskningskritt utover dette. En ser heller ikke store betenkeligheter ved at gjeldende straffeprosesslov § 247 ikke videreføres.

17.6.4 Forholdet mellom tiltalebeslutning og dom

Utvalgets forslag

Utvalget har delt seg i et flertall og mindretall når det gjelder forholdet mellom tiltalebeslutning og dom. Flertallet mener at spørsmålet om subsumsjon bør være underlagt påtalemyndighetens rådighet, og at retten bare kan domfelle for et annet straffebud når påtalemyndigheten ikke motsetter seg dette, jf. utkastets § 32-3 (1) tredje punktum.

Mindretallet mener at flertallet her trekker anklageprinsippet for langt på bekostning av prinsippet om at retten har ansvaret for rettsanvendelsen, sml. utkastets § 32-5, tvisteloven § 11-3 og gjeldende straffeprosesslov § 38. Mindretallet mener imidlertid at uttrykket "samme forhold" kan avgrenses snevrere enn i dag, slik at det avgjørende er tiltalens beskrivelse av det faktiske forhold sammen med den rettslige karakteristikken.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt støtter mindretallets synspunkt, og mener at flertallet drar anklageprinsippet for langt. Distriktet uttaler blant annet at begrensninger utover det dagens interesselære bygger på vil svekke det materielle.

Nordland og Troms politidistrikter er enige med utvalgets mindretall i at anklageprinsippet trekkes for langt i utkastets § 32-3 (1) tredje punktum. Det er pekt på at det er retten som har ansvaret for korrekt rettsanvendelse, jf. utkastets § 32-5, men at partene må gis mulighet til å uttale seg, slik løsningen også er i dag.

Oslo politidistrikt slutter seg også til mindretallets vurderinger.

Innlandet politidistrikt støtter utvalgets forslag, og utvalgets flertall hvor det dissens.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er av den oppfatning at anklageprinsippet trekkes for langt på bekostning av domstolenes ansvar for rettsanvendelsen når det foreslås at retten bare kan domfelle for overtredelse av et annet straffebud når påtalemyndigheten ikke motsetter seg dette, jf. utkastets § 32-3 (1) tredje punktum. Direktoratet viser til den begrunnelse som er gitt av utvalgets mindretall²⁷⁷, som vi tiltrer. Utvalgets mindretall mener forøvrig at hva som anses som "samme forhold" med fordel kan avgrenses snevrere enn i dag. Politidirektoratets oppfatning på dette punkt er at gjeldende rett er tilfredsstillende og bør videreføres.

17.6.5 og 17.6.6 Rettens forhold til partenes krav. Rettens forhold til påtalemyndighetens straffepåstand

Utvalgets forslag

Utvalget kan ikke se behovet for at retten skal gå utenfor de krav som er fremmet av påtalemyndigheten. Det antas å være tilstrekkelig at retten tar opp spørsmålet om påtalemyndigheten har overveiet å fremme andre krav i saken. Gjeldende rett²⁷⁸ foreslår derfor endret, slik at retten bare kan avgjøre krav som er reist av partene, jf. utkastets § 32-3 (1) første punktum.

²⁷⁷ NOU punkt 17.6.4.2 side 399 venstre spalte

²⁷⁸ Straffeprosessloven § 38 annet ledd annet punktum som blant annet innebærer at retten kan idømme andre reaksjoner og rettsfølger enn straff selv om påtalemyndigheten ikke har fremmet krav om det.

Hva gjelder rettens forhold til påtalemyndighetens straffepåstand, foreslår utvalget at retten ikke er bundet av påtalemyndighetens straffepåstand med unntak av saker som gjelder inndragning, jf. utkastets § 32-3 (1) fjerde punktum. Utvalget uttaler samtidig at domstolene imidlertid bør utvise tilbakeholdenhet med å idømme strengere straff enn påtalemyndigheten har bedt om.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt er skeptisk til å legge begrensninger på domstolenes adgang til å gå utover partenes påstander og krav. Særlig på straffeutmålingens område vil distriktet nødig se innført en ny ordning som svekker Høyesterett sin rolle i å fastlegge og utvikle straffenivået.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet har ingen innvendinger mot utvalgets forslag om at retten kun skal avgjøre krav som er reist av partene, som fremstår som en naturlig begrensning.

Politidirektoratet er derimot uenig i utvalgets uttalelse om at retten bør utvise tilbakeholdenhet med å idømme strengere straffer enn påtalemyndigheten ber om. Etter Politidirektoratets oppfatning bør retten kunne stå fritt til å fastsette den reaksjon de mener er rett på bakgrunn etablert praksis på området.

Særlig om frafall av tiltalen – § 32-3 (3)

Utvalgets forslag

For øvrig har utvalget foreslått at retten skal avsi frifinnelsesdom uten realitetsprøving ved frafall av tiltalen, jf. utkastets § 32-3 (3) annet punktum jf. § 28-2.

Mottatte innspill

Vest politidistrikt fremhever at hensynet til materielt riktige avgjørelser tilsier at man bør holde fast ved at domstolenes behandling av straffekravet fortsatt skjer med utgangspunkt i forhandlingsprinsippet. Det anføres videre at utvalget syntes å trekke anklageprinsippet noe langt når møtende aktor forpliktes til å frafalle saken dersom denne kommer i tvil om bevisene vil holde, slik at retten må avsi frifinnelsesdom. Distriktet mener at domstolene, som i dag, fortsatt skal kunne avsi fellende dom i disse tilfellene.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet kan ikke støtte utvalgets forslag om at retten skal avsi frifinnelsesdom uten realitetsprøving dersom tiltalen frafalles av grunner som nevnt i utkastets § 28-2. Dette vil innebære at dersom møtende aktor er av den oppfatning av at bevisene i saken ikke er tilstrekkelige til en domfellelse og nedlegger påstand om frifinnelse, vil retten være forpliktet til å avsi frifinnelsesdom selv om den skulle være av motsatt oppfatning. Som påpekt av *Vest politidistrikt* kan aktor ha foretatt feilslutninger, og direktoratet stiller spørsmål om den løsning det her legges opp til er heldig. Selv om problemstillingen neppe aktualiserer seg ofte, bør hensynet til et riktig resultat veie tungt, spesielt der man har en fornærmet i saken.

Særlig om utkastets § 31-1. Behandling i rettsmøte. Fjernmøte

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en ny § 122 a i domstolloven som i større grad enn i dag åpner for bruk av fjernmøteteknikk i rettsmøter. I utkastets § 31-1 (2) bokstav a – c gjøres det unntak fra den foreslåtte § 122 a om fjernavhør og fjernmøte. Dette innebærer at mistenkte skal være fysisk til stede i visse rettsmøter eller at mistenktes deltakelse ved fjernmøte bare kan skje på nærmere vilkår.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt mener det bør legges til rette for en utvidet adgang til fjernmøte. Det er særlig vist til at rettsikkerhetsgevinsten som oppnås ved personlig oppmøte ikke står i et rimelig forhold til de ressurser som brukes på fremstilling.

Distriktet er ikke enig med utvalget i at fjernmøte ikke kan benyttes ved førstegangsfengsling, jf. utkastets annet ledd bokstav a. Det fremheves at dette vil være en innskrenkning av gjeldende rett, jf. Rt-2013-766, og at endringen fremstår lite begrunnet. Distriktet ser få betenkeligheter ved å tillate fjernmøte ved førstegangsfengsling dersom mistenkte i samråd med sin forsvarer samtykker i dette. Retten må uansett foreta en forsvarlighetsvurdering etter ny § 122 a i domstolloven. Distriktet mener også at det ved førstegangsfengslinger fortsatt bør være adgang til såkalt kontorforretning.

Hva gjelder utkastets annet ledd bokstav b, er distriktet av den oppfatning at reglene bør samordnes for saker ved bruk av isolasjon og 12-ukers saker. Det bør også i isolasjonstilfellene åpnes for fjernmøteteknikk når mistenkte samtykker og retten finner det ubetenkelig.

Kripos mener videokonferanseløsninger i dag ikke utnyttes i stor nok grad i domstolen, samt at utvalgets forslag om fjernmøter ikke går langt nok. Særlig gjelder dette ved varetektsfengslinger hvor politiet bruker store ressurser på fremstillinger. Hovedregelen bør være at slike møter gjennomføres per videolink. *Kripos* mener at det i utkastets § 31-1 annet ledd bokstav a og b bør gis adgang for at mistenkte kan samtykke til fjernmøte. *Kripos* mener for øvrig at tolker bør kunne delta gjennom fjernmøte, både ved politiavhør og rettsmøter.

Agder politidistrikt støtter forslaget til utvidet bruk av fjernavhør i ny § 122 a i domstolloven.

I forhold til utkastets annet ledd bokstav b peker distriktet på de praktiske og ressursmessige problemer som er knyttet til at mistenkte ikke kan delta via fjernmøteteknikk ved fengslingsforlengelse når det gjelder spørsmål om bruk av isolasjon. Dette bør i hvert fall kun gjelde ved bruk av fullstendig isolasjon, slik gjeldende rett er. Fengslingsforlengelse ved spørsmål om bruk av delvis isolasjon må fortsatt kunne gjennomføres ved fjernmøte.

Møre og Romsdal politidistrikt uttaler at gjeldende høyesterettspraksis fremstår mer hensiktsmessig enn forslaget.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er positive til utvalgets forslag til ny § 122 a i domstolloven. Fremstilling av vitner og siktede til rettsmøter er ressurskrevende for politiet og binder opp mannskap i større grad enn ønskelig. Etter Politidirektoratets kjennskap benyttes fjernmøteteknikk i for liten grad ved noen tingretter i de tilfeller der siktede sitter i et fengsel i nærheten av tingretten. For eksempel synes praksis i Oslo tingrett å være at innsatte i Ringerike fengsel må fremstilles for Oslo tingrett ved spørsmål om fengslingsforlengelse.

Politidirektoratet er av den oppfatning at bruk av fjernmøteteknikk i slike tilfeller, med dagens teknologi, ikke fremstår betenkelig.

Politidirektoratet er videre enig med utvalget i at det i visse tilfeller bør være et absolutt krav om direkte oppmøte for mistenkte.

Politidirektoratet er imidlertid enig med Øst og Agder politidistrikter i at gjeldende rett bør videreføres hva gjelder førstegangsfengslinger og fengslingsforlengelser når det er spørsmål om bruk av isolasjon. Direktoratet kan dermed ikke støtte utkastets § 31-1 (2) bokstav a og b. Mistenkte bør ikke være avskåret fra å delta via fjernmøteteknikk i tilfeller hvor mistenkte i samråd med sin forsvarer samtykker til slik gjennomføring av rettsmøtet, og retten finner det ubetenkelig.

Særlig om utkastets § 31-2. Innkalling til og varsling av rettsmøte

Utvalgets forslag

Etter utkastets § 31-2 (1) tillegges retten hovedansvaret for å innkalle tiltalte til hoved- og ankeforhandling. I medhold av utkastets femte ledd kan imidlertid retten overlate til påtalemyndigheten å sørge for innkalling eller varsling.

Videre foreslår utvalget i utkastets tredje ledd at tiltalte skal innkalles til hovedforhandling i rimelig tid og som hovedregel senest tre dager før hovedforhandling eller ankeforhandling, med mindre en kortere frist er ubetenkelig.

Etter utkastets sjette ledd skal vitner innkalles etter utkastets § 10-3. I utkastets § 10-3 annet ledd annet punktum fremgår det at "[v]itner som ikke har forklaringsplikt, kan innkalles når det er grunn til det", jf. også gjeldende straffeprosesslov § 126 annet og tredje ledd.

Mottatte innspill

Oslo politidistrikt støtter utvalgets forslag, herunder at det kan gis kortere frist enn tre dager dersom det er ubetenkelig. Dette vil kunne være aktuelt i enkle saker hvor mistenkte ikke har behov for tre dager til å forberede saken. Mistenkte kan også være uten kjent bopel eller utenlandsk statsborger uten tilknytning til Norge.

Øst politidistrikt støtter også forslaget om at det kan gis kortere frist enn tre dager når det er ubetenkelig. Distriktet mener forslaget vil bidra til rask avgjørelse av enkle saker, for eksempel fartsovertredelser og mindre vinningskriminalitet. Dersom mistenkte er utenlandsk statsborger vil det også føre til rask saksavvikling med etterfølgende mulighet for utvisning.

Politidirektoratets vurdering

I likhet med Oslo og Øst politidistrikter støtter Politidirektoratet utkastets § 31-2 (3), herunder at tiltalte kan gis en kortere frist enn tre dager før hoved- og ankeforhandling når det er ubetenkelig. Dette vil blant annet kunne føre til en hurtigere saksbehandling, særlig i enkle saker. Det vises her til de eksempler som distriktene har fremhevet ovenfor.

Direktoratet vil samtidig bemerke at det anses viktig at domstolen på et tidlig tidspunkt tilkjennegir hva de anser som tilstrekkelig varslingsfrist i den enkelte sak. Dette for å unngå at partene bruker unødig tid på forberedelse og oppmøte i retten, herunder at vitner i tide kan avlyses dersom hovedforhandlingen må utsettes.

Politidirektoratet har ikke spesielle innvendinger mot forslaget om at retten kan overlate til påtalemyndigheten å sørge for innkalling eller varsling, jf. utkastets § 31-2 (1) jf. (5).

Det bemerkes imidlertid at det foreligger en viss fare for at denne adgangen kan bli hovedregelen og at domstolene rutinemessig overlater ansvaret for å innkalle tiltalte til rettsmøter til påtalemyndigheten. Bistand bør først og fremst være aktuelt etter at tingretten selv har forsøkt å forkynne innkallingen uten å lykkes eller der det allerede er klart når saken sendes over at forkynningen bør foretas av påtalemyndigheten, for eksempel der tiltalte er uten fast bopel.

Når det gjelder innkalling av vitner som ikke har forklaringsplikt etter utkastets § 10-3 (2) annet punktum jf. utkastets § 31-2 (6), må utkastet ses i sammenheng med muligheten til å lese opp politiforklaringer. Hovedregelen bør etter direktoratet sin oppfatning være at nærstående som er fritatt for forklaringsplikt har møteplikt, selv om de i forkant av hovedforhandlingen har tilkjennegitt at de ikke ønsker å avgi forklaring. Dersom det skal være aktuelt å fritta for møteplikten må dette skje etter en vurdering av om det er nødvendig at vitnet møter av hensyn til sakens opplysning. Direktoratet viser for øvrig til den rettsoppfatning som Høyesterett gir uttrykk for i avgjørelse inntatt i Rt 2004 side 1719, punkt 18-21, hvor rekkevidden av straffeprosessloven § 126 annet og tredje ledd drøftes. Spesielt vises det til punkt 21, hvor det blant annet uttales:

"etter någjeldende regler på dette området, er grunnlaget for å ha regler som i § 126 2. og 3. ledd, bortfalt. Når bestemmelsen heller ikke har vært tatt i bruk i praksis, må de i dag kunne anses som foreldet, - og ikke lenger gjeldende rett".

Særlig om utkastets § 31-3. Utgiftsdekning og møtegodtgjørelse

Øst politidistrikt påpeker at det i utkastets første ledd angis at mistenktes utgifter skal dekkes av "det offentlige". Distriktet mener det bør presiseres om det er domstolen eller påtalemyndigheten som skal dekke utgiftene. Etter distriktets syn er det naturlig at retten dekker utgiftene i forbindelse med rettsmøter.

Politidirektoratet ber om at distriktets merknad vurderes i det videre lovarbeidet.

Kapittel 18 – Tingrettens behandling av straffekravet

18.1 Forberedelse til hovedforhandling

18.1.1 og 18.1.2 Oversikt. Ulikebehandlingsspor for små og store saker?

Utvalgets forslag

Grunnet økt saksmengde, flere kompliserte saker og langvarig hovedforhandlinger mv., mener utvalget at det ikke lenger er hensiktsmessig med passive dommere som bare avgjør tvister under hovedforhandling og for øvrig stiller med blanke ark. Videre uttales det at muligheten for å legge til rette for en forsvarlig, konsentrert og effektiv behandling etter tiltale, som regel vil være størst under saksforberedelsen. Behovet for saksstyring og avklaringer under saksforberedelsen beror på sakens størrelse og kompleksitet. Utvalget drøfter hvorvidt det vil være hensiktsmessig å etablere to behandlingsspor med ulike regler for saksforberedelse – ett for små saker og ett for større saker, og finner at det kan melde seg et behov for mer utførlige saksforberedelser i de "aller fleste sakstyper".

Utvalget foreslår derfor flere endringer i reglene om saksforberedelser, og at reglene i utgangspunktet skal gjelde alle straffesaker. Det åpnes imidlertid for at mindre saker kan behandles med en begrenset saksforberedelse. Den grunnleggende fremgangsmåten for saksforberedelsen er angitt i utkastets §§ 34-1 til 34-6, og rettens virkemidler for avklaringer, planlegging mv. er angitt i utkastets §§ 34-7 til 34-12. Flere av utvalgets utkast kommenteres nærmere nedenfor i punkt 18.1.3 flg..

Mottatte innspill

Kripas er enig i at god saksforberedelse er et ledd i å få til en konsentrert og effektiv hovedforhandling. Det understrekes også at aktiv prosessledelse under hovedforhandling er en nødvendig forutsetning.

Kripas påpeker at det er utfordrende å finne en prosessordning som passer alle typer saker. Det er derfor bra at retten kan bestemme at noen prosesshandlinger utelates i den enkelte sak. De fleste saker vil være så oversiktlige at saksforberedelsen kan gjøres kort, mens det i store og kompliserte saker kan være behov for flere prosesshandlinger. *Kripas* frykter imidlertid at det i enkelte store saker og kompliserte fristsaker kan være vanskelig å få gjennomført prosesshandlingene mellom påtaleavgjørelse og hovedforhandling. Videre er en redd for at tidspresset som påføres når alle prosesshandlingene skal gjennomføres, vil føre til at produktene kan bli en formalitet og ikke kunne gi en effektiviseringsgevinst.

Øst politidistrikt er enig med utvalget i at muligheten for å legge til rette for en forsvarlig, konsentrert og effektiv behandling av straffesaken, som regel vil være størst under saksforberedelsen. Videre er distriktet blant annet av den oppfatning at det vil kunne være effektiviserende med økt bruk av saksforberedelser i form av å gi retten tilgang til mer opplysninger og ved å involvere partene mer. Det fremheves imidlertid at behovet og gevinsten er klart størst i de store og mer kompliserte sakene. Distriktet mener derfor at det i større grad bør tydeliggjøres at det er lavere krav til saksforberedelser i de mindre og ukompliserte sakene.

Nordland politidistrikt er enig i utvalgets forslag om en mer aktiv dommerstyring. Distriktet mener imidlertid at det bør skilles mellom små og store saker etter mønster fra sivilretten. Det foreslås at den forenklede prosessen som gjelder for behandlingen av ikke-vedtatte forelegg, bør *"videreutvikles for saker hvor strafferammen ligger under ett års fengsel"*. I saker hvor det er aktuelt å påstå annet enn bot, må forsvarer oppnevnes. Retten kan likevel bestå av kun en fagdommer.

Oslo politidistrikt påpeker at utvalget synes å ha de store og omfattende sakene i tankene, og fremhever at disse sakene utgjør unntakene i norsk strafferettspleie. Det påpekes at det i slike saker er behov for kommunikasjon mellom retten og partene, og at gjeldende rett ikke hindrer dette. Distriktet er videre ikke enig med utvalget i at utkastet, hvor det ikke skilles mellom store og små saker, ivaretar muligheten for hurtigbehandling av enkelte saker. Distriktet uttaler at det ikke er *"tilfredsstillende for oss at reglene på dette området utformes så "fleksible" i forhold til sakstyper"*. Risiko for utglidning og unødig kostbar iretteføring må unngås. I følge distriktet må det *"enten formuleres inn regler om begrensninger i forhold til enklere saker, eller antagelig kan vel så hensiktsmessig mange av de foreslåtte bestemmelsene strykes"*.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er enig i viktigheten av å oppnå en konsentrert og effektiv iretteføring, og at gode saksforberedelser bidrar til dette. I mange saker er det i dag liten kontakt mellom aktørene forut for hovedforhandlingen, med den konsekvens at det blant annet er uklart hvilke bevisemaer partene anser som sentrale. Tilsvarende gjelder for prosessuelle forhold, som med fordel kunne vært avklart forut for hovedforhandlingen.

Politidirektoratet er således positiv til utvalgets forslag om å legge til rette for en mer aktiv dommerstyring og kommunikasjon mellom retten og partene under saksforberedelsen. Som påpekt av utvalget vil forslaget forutsette at partene setter av tid og ressurser. Hvorvidt det er hensiktsmessig med avklaringer og planlegging forut for hovedforhandlingen, beror blant annet på om det samlet sett vil medføre ressursbesparelser. I den forbindelse må det ses hen til sakens art og størrelse. Det er derfor viktig at reglene, som etter utkastet skal gjelde for alle saker, er fleksible, ved at det er opp til retten å bestemme om enkelte av fremgangsmåtene eller virkemidlene skal benyttes. Det stilles således krav til rettens utøvelse av skjønn, slik at forberedelsesfasen ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig ut fra behovet i den konkrete sak.

Som påpekt av utvalgets selv, Kripes og politidistriktene er det imidlertid klart at behovet for og gevinsten ved mer omfattende saksforberedelser er størst i de store og kompliserte sakene. I det videre lovarbeidet bør det derfor vurderes om det skal fremgå tydeligere av loven hvilke saksforberedelser som vil være mest aktuelle for de mindre og oversiktlige sakene. Dette i tråd med Øst politidistrikts forslag, jf. ovenfor.

Særlig om § 34-1 (1) bokstav b og (2). Påtalemyndighetens oversendelse til retten

Utvalgets forslag

Det foreslås at når det er tatt ut tiltale skal påtalemyndigheten oversende til retten bevisoppgave med opplysninger som angitt i utkastets § 7-2 annet ledd²⁷⁹, jf. utkastet

²⁷⁹ Utkastets § 7-2 (2) bokstav a – c angir at retten skal gis *"en oversikt over de bevis som ønskes ført"*, *"en kort begrunnelse for hva det enkelte bevis skal godtgjøre, og opplysninger av betydning for vurderingen av beviset"*, og *"opplysning om aktuelle spørsmål om bevisføring og bevisforbud"*.

§ 34-1 (1) bokstav b. Forslaget stiller større krav til innholdet i bevisoppgaven enn hva som følger av dagens praksis.

Etter utkastets § 34-1 (2) skal påtalemyndigheten av eget tiltak utarbeide en skriftlig redegjørelse for saken, når det er nødvendig for å sikre en forsvarlig og konsentrert behandling.

Mottatte innspill

Kripos støtter at det stilles krav til at bevisoppgaven skal være mer utfyllende enn det som er dagens praksis. Det er videre en fordel om man på samme tidspunkt sender med dokumenter som man vet skal dokumenteres, jf. utkastets § 34-1 (1) bokstav c. I store, kompliserte saker vil imidlertid dokumentutdraget ofte ikke være klart på dette tidspunktet, og det bør da være anledning til å sende dette senere.

Hva gjelder bestemmelsens annet ledd er det fornuftig at påtalemyndigheten gir en skriftlig redegjørelse for saken i de tilfeller en uansett antar at retten vil gi et slikt pålegg etter utkastets § 34-10. *Kripos* bemerker imidlertid at det ut fra motivene er vanskelig å få klarhet i hvilke situasjoner denne regelen er ment å regulere.

Øst politidistrikt fremhever at utkastets § 7-2 (2) bokstav b og c setter større krav til innholdet i bevisoppgaven enn det som følger av gjeldende praksis i de fleste saker. Dersom det her er ment relativt korte bemerkninger til vitneliste mv., er ikke dette stort mer enn hva som følger av god påtaleskikk.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er positiv til at det stilles noe større krav til innholdet i bevisoppgaven enn hva som følger av dagens praksis, jf. utkastets § 34-1 (1) bokstav b jf. § 7-2 (2). Dette vil kunne gi retten et bilde av hvilke bevisstemaer som er særlig aktuelle, informasjon om eventuelle forhold av betydning for bevisføring mv. Dette vil således kunne danne et godt utgangspunkt for rettens videre saksstyring og vurdering knyttet til behov for og omfang av saksforberedelser, slik at det oppnås en konsentrert og effektiv hovedforhandling.

Det bemerkes for øvrig at slik Politidirektoratet forstår bestemmelsen og utvalgets spesialmerknader til utkastets § 7-2 (2), vil det i en rekke saker trolig ikke innebære betydelig merarbeid for påtalemyndigheten å utarbeide bevisoppgaven sammenlignet med hva som følger av dagens praksis. For eksempel vil selve angivelsen av de fleste skriftlige dokumenter i seg selv kunne godtgjøre dets betydning som bevis i saken. Videre antas det at en angivelse av et vitne som for eksempel "øyevitne" til det forhold tiltalen omhandler, vil kunne være tilstrekkelig. Det antas også at det i en rekke saker vil være få eller ingen aktuelle spørsmål om bevisføring og bevisforbud.

18.1.3 Tilsvar

Utvalgets forslag

Det foreslås i utkastets § 34-4 (1) at forsvarer skal gi skriftlig tilsvar innen 3 uker, eller den frist retten fastsetter. Retten kan bestemme at tilsvar kan unnlates. I utkastets annet ledd bokstav a - d angis hva tilsvaret skal inneholde, og videre i annet punktum at tillegg til påtalemyndighetens utdrag etter § 34-1 (1) bokstav c skal vedlegges.

Mottatte innspill

Kripos og *Øst politidistrikt* støtter forslaget, og fremhever særlig at det i dag har utviklet seg en uheldig praksis hvor forsvarers bevisoppgaver først kommer tett opp mot

hovedforhandlingen, og i noen tilfeller samme dag eller etter at hovedforhandlingen har startet. Kripas understreker også viktigheten av at retten følger opp eventuelle fristoversittelser.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter, i likhet med Kripas og Øst politidistrikt, utvalgets forslag og kan i det alt vesentlige vise til og tiltre deres vurderinger og utvalgets egen begrunnelse.

Politidirektoratet vil særlig fremheve at selv om utkastet ikke medfører noen plikt for mistenkte og forsvarer til å gi nærmere bestemte opplysninger grunnet vernet mot tvungen selvinkriminering, må det kunne forventes at det blant annet gis opplysninger om bevis som en vet skal føres. Det antas også at det vil kunne være i mistenktes egen interesse å bidra til avklaringer av betydning for gjennomføring av saken.

Politidirektoratet bemerker for øvrig, som påpekt av Kripas, at større krav knyttet til påtalemyndighetens oversendelse av bevisoppgave og dokumentbevis, vil gi forsvarer bedre mulighet til å inngi tilsvaret til retten, herunder bevisoppgave, på et tidligere tidspunkt.

18.1.4 Rettens plan for behandling

Utvalgets forslag

Det foreslås i utkastets § 34-7 (1) at retten skal utarbeide en plan for den videre behandlingen. Videre i annet ledd angis temaer som retten skal avklare "*i den utstrekning det er nødvendig*".

Mottatte innspill

Øst politidistrikt er positiv til utvalgets forslag, men understreker blant annet at det ikke må settes for store krav i de mindre sakene.

Sør-Øst politidistrikt er også positiv til en større klargjøring av bestridte punkter i forkant av en hovedforhandling

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er, i likhet med Øst og Sør-Øst politidistrikter, positiv til utvalgets forslag. Imidlertid må behovet vurderes konkret i hver enkelt sak. Som utvalget selv uttaler, vil det i mindre og oversiktlige saker ikke være behov for noen plan utover det som følger av "almennelige rutiner" ved domstolen.

18.1.5 Saksforberedende rettsmøte

Utvalgets forslag

Utvalgets foreslår at retten kan beslutte at det skal holdes rettsmøte under saksforberedelsen, jf. utkastets § 34-9²⁸⁰.

Mottatte innspill

Nordland og Øst politidistrikter, samt *Kripas* støtter forslaget.

²⁸⁰ Sml. gjeldende straffeprosesslov §§ 272, supplert av § 274 annet ledd

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter også utvalgets forslag. Det er overlatt til rettens skjønn om det er behov for slikt rettsmøte, og som presisert av utvalget utelukker ikke utkastet at avklaringer kan skje ved uformell kontakt mellom retten og partene.

18.1.7 – 18.1.9 Skriftlig redegjørelse. Felles saksfremstilling. Sluttinnlegg

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at retten kan pålegge påtalemyndigheten å utarbeide skriftlig redegjørelse for saken, jf. utkastets § 34-10²⁸¹. Utvalget antar at en slik ordning bør benyttes oftere enn etter dagens løsning, da det *"formentlig relativt ofte [vil] kunne være behov for å få klargjort hvordan påtalemyndigheten ser på saken, også i saker av mindre omfang..."*.

Videre foreslår utvalget å innføre en regel om at retten kan oppfordre påtalemyndigheten og forsvareren til å utarbeide en felles saksfremstilling for å avklare om og eventuelt hvilke deler av sakens faktiske sider som er omforent, jf. utkastets § 34-11. Formålet er at fremstillingen skal kunne brukes av retten under saksforberedelsen, hovedforhandlingen og domsskrivingen, og innebærer således et unntak fra bevisumiddelbarhetsprinsippet. I følge utvalget kan dette være et nyttig verktøy i store og kompliserte saker.

Etter utkastets § 34-12 kan retten pålegge partene å inngi sluttinnlegg. Utvalget uttaler at i forlengelsen av de øvrige virkemidlene vil dette være et nyttig verktøy for endelige avklaringer.

Mottatte innspill

Kripos støtter at rettens mulighet til å pålegge skriftlig redegjørelse videreføres, men er *"usikker på om utvalgets begrunnelse tilsier at den bør utvides i så stor grad som synes forutsatt"*. Sammenholdt med en utvidet bevisoppgave og tilsvar, kan redegjørelsen fremstå unødig. Særlig i saker hvor det også pålegges sluttinnlegg.

Kripos støtter ikke forslaget om felles saksfremstilling. Kripos er usikker på om dette vil la seg gjennomføre i praksis. Det er pekt på at dette synes å bli et omfattende dokument, og risikoen for at det brukes mye tid på å utarbeide forslag til saksfremstilling uten å oppnå enighet. Kripos er tvilende til om dette virkemidlet vil gi noen ressursbesparelse utover det som kan oppnås ved de andre virkemidlene utvalget foreslår.

Kripos er for øvrig enig i at retten gis mulighet til å gi pålegg om sluttinnlegg. Kripos påpeker at i store saker kan et sluttinnlegg være nyttig, men det kan stilles spørsmål om opplysningene ikke allerede er gitt gjennom tidligere prosesshandlinger som måtte være foretatt.

Øst politidistrikt påpeker at felles saksfremstilling kan være nyttig og besparende i de store sakene. Det er imidlertid klart at det blir merarbeid for partene. Videre fremheves det at skriftlig redegjørelse ofte vil være et omfattende arbeid. Distriktet mener at retten bør kunne ta opp med partene om det er grunnlag for å bruke eller bygge på redegjørelsen som en felles saksfremstilling.

²⁸¹ Sml. gjeldende straffeprosesslov § 262 tredje ledd

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er i utgangspunktet enig i at de tre nevnte virkemidlene kan være nyttige verktøy, særlig i store og komplekse saker. Direktoratet er imidlertid enig med Kripos i at det fremstår usikkert om felles saksfremstilling vil gi noen ressursbesparelse utover de øvrige virkemidlene som utvalgets foreslår. Dette sett særlig i lys av at felles saksfremstilling er avhengig av enighet mellom partene.

18.1.10 Særlig om frist for hovedforhandling og forhåndsberamming

Utvalgets forslag

Etter gjeldende straffeprosesslov § 275 annet ledd skal hovedforhandling påbegynnes innen seks uker etter at saken kom inn for retten, dersom tiltalte var under 18 år på gjerningstidspunktet eller er varetektsfengslet.

Utvalget foreslår i utkastets § 34-2 (3) en endring ved at fristen skal gjelde når mistenkte er under 20 år da saken kom inn til retten.

Mottatte innspill

Kripos støtter utvalgets syn om at det er tiltaltes alder på tidspunktet for hovedforhandlingen som er det sentrale, og ikke gjerningstidspunktet. Kripos er imidlertid usikker på hvor godt fundert endringen er, da det ikke er gjort undersøkelse av hvor mange saker dette gjelder. Dersom det er tale om mange flere saker enn i dag, vil dette kunne få store konsekvenser for berammelse i tingretten.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er enig med Kripos, og deler samtidig deres bekymring hva gjelder manglede undersøkelser av hvor mange saker det faktisk er tale om og konsekvenser for berammelse i tingretten. Dette bør utredes nærmere i det videre lovarbeidet.

18.2 Hovedforhandling

18.2.1 - 18.2.4 Saksstyring under hovedforhandlingen. Muntlige hovedforhandling mv. Skriftlig bevisføring. En begrenset adgang til å presentere bevis under innledningsforedraget

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utkastets § 35-1 en tilsvarende bestemmelse som i tvisteloven, om rettens ansvar for saksstyring under hovedforhandlingen. Som årsak til unødvendig tids- og ressursbruk under hovedforhandling, har utvalget pekt på prosesskulturen som en viktig faktor.

Videre har utvalget i utkastets § 35-2 på et punkt begrenset muntlighetsprinsippets gjennomslag under hovedforhandlingen. Kravene til muntlighet må ikke forhindre partene i å benytte hensiktsmessige presentasjonsteknikker. Utvalget har uttalt at det er en generell norm i utkastet det er av særlig betydning å være oppmerksom på, nemlig at bevis skal "*føres på den måte som best sikrer sakens opplysning, effektiv saksavvikling og hensynet til offentlighet*", jf. i utkastets § 35-2 (2) første punktum. Det er også anledning til å benytte hjelpemidler for å lette bevisføring, jf. utkastets første ledd annet punktum.

Utvalget åpner også for å løsne på dagens strenge krav til bevisføringsmåten ved skriftlige bevis, slik at det "i noen grad åpnes for skriftlig bevisføring i forbindelse med hovedforhandling".

Utvalget mener for øvrig at en viss adgang til å "presentere sentrale bevis som vil utgjøre et omdreiningspunkt i saken" under innledningsforedraget vil være gunstig, jf. utkastets § 35-3 (3).

Mottatte innspill

Øst politidistrikt er ikke uenig med utvalget i at det til tider foregår en tids- og ressursbruk under hovedforhandling som ikke er nødvendig for å sikre en forsvarlig behandling. Distriktet påpeker også at saksstyring praktiseres høyst ulikt, og at dommere ofte inntar en mer tilbaketrukket rolle.

Distriktet er videre enig i en lemping av kravet til muntlighet i utkastets § 35-2. Det pekes særlig på at en slik lemping allerede er praksis etter dagens ordning. Distriktet er også positiv til at det åpnes for dokumentasjon under innledningsforedraget, som er i samsvar med praksis.

Nordland politidistrikt fremhever at rettens administrator i langt større grad enn i dag bør innta en prosessledende rolle. For øvrig påpeker distriktet at dokumentasjon i saker med kompliserte økonomiske eller tekniske forhold, bør fremlegges for retten så tidlig som mulig i hovedforhandlingen.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er enig i at aktiv dommerstyring er viktig for å oppnå en konsentrert og effektiv hovedforhandling, og har ingen merknader til utkastets § 35-1. Politidirektoratet har heller ingen innvendinger mot utvalgets øvrige ovennevnte forslag.

18.2.5 Rekkefølgen av tiltaltes og fornærmedes forklaring

Utvalgets forslag

Utvalget uttaler at det i det vesentlige tas sikte på å videreføre den realitet som følger av gjeldende rett, selv om bestemmelsen om forklaringsrekkefølge er gitt noe annen utforming i utkastets § 35-4 (1) enn hva som følger av gjeldende rett²⁸².

Utkastet regulerer derimot ikke hvem som skal avhøre tiltalte og i hvilken rekkefølge utspørringen skal skje²⁸³. Utvalget åpner imidlertid i merknadene til utkastet for å gi forsvarer oppgaven med å stille de innledende spørsmålene til tiltalte dersom forsvarer ber om det, og for å bringe saken i riktig retning.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt mener det bør presiseres at dommeren ikke skal gå inn i en detaljert utspørring av tiltalte. Videre er distriktet uenig i at det kan være hensiktsmessig at forsvarer får ordet før aktor. Det anses blant annet best i tråd med anklageprinsippet om at aktor gis ordet først.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet vil påpeke at det fremstår noe uklart i hvilke situasjoner utvalget mener en fremgangsmåte hvor forsvarer gis oppgaven med å stille innledende spørsmål, er

²⁸² Sml. straffeprosessloven § 289a

²⁸³ Sml. straffeprosessloven § 91 annet ledd

hensiktsmessig. Direktoratet er av den oppfatning at dette i helt sjeldne tilfeller bør tillates. Dommeren bør som i dag stille de innledende spørsmål med sikte på at tiltalte skal gi en objektiv og sammenhengende fremstilling. Deretter bør aktor få ordet, før forsvarer.

Kapittel 20 – Anke

20.4.4.3 Bør en rett til ubetinget ankeprøving i såkalte seksårssaker videreføres?

Utvalgets forslag

Utvalget har delt mening i spørsmålet om de såkalte seksårssakene, som etter gjeldende § 321 tredje ledd gir ubetinget rett til ankebehandling, bør vurderes etter et alminnelig ankesilingskriterium.

Utvalgets flertall mener at hovedregelen skal være ankesiling i alle saker, jf. utkastets § 38-3 (1) bokstav a. Flertallet mener at dagens silingsbehandling er tilstrekkelig forsvarlig til at også alvorlige saker kan vurderes etter det strenge silingskriteriet.

Mottatte innspill

Innlandet, Agder og Nordland politidistrikter, samt Kripas støtter utvalgets forslag.

Politidirektoratet er kjent med at også Økokrim i sitt høringssvar støtter forslaget.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er enig med utvalgets flertall i at hovedregelen bør være ankesiling i alle saker.

Politidirektoratet tiltrer flertallets vurdering om at dagens silingsbehandling er tilstrekkelig forsvarlig og at forslaget anses forenlig med Norges konvensjonsforpliktelser, da domfelte gis en effektiv og reell overprøving av saken. Det vises for øvrig til flertallets redegjørelse og begrunnelse for forslaget.

20.4.4.5 Kravet til skriftlig begrunnelse

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre kravet om at silingsavgjørelser som hovedregel skal begrunnes skriftlig.

Utvalget foreslår at avgjørelser etter utkastets §§ 38-2 b og 38-3 (1) annet punktum kan avgjøres uten særskilt begrunnelse, jf. utkastets § 38-4 (4) tredje punktum, slik ordningen er i dag. Dette gjelder henholdsvis nektelse av anke over beslutning til Høyesterett når påtalemyndigheten har anket til mistenktes ugunst og anken gjelder spørsmål av mindre betydning eller det ellers ikke er grunn til realitetsbehandling, og nektelse av samtykke til behandling av anke hvor det ikke er påstått og ikke idømt annen reaksjon enn bot, inndragning eller tap av førerrett.

Mottatte innspill

Nordland politidistrikt er ikke enig i utvalgets syn på at anker fra påtalemyndigheten kan avvises uten begrunnelse. Det er særlig vist til domstolens rolle som retningsgiver for påtalearbeidet, og at det ofte er en fornærmet som trenger en begrunnelse for hvorfor saken ikke ble henvist til ankeforhandling.

Politidirektoratets vurdering

Slik Politidirektoratet forstår utvalgets forslag videreføres gjeldende rett, og vi har ingen merknader til dette.

Politidirektoratet stiller imidlertid spørsmål om utvalgets forslag faktisk viderefører gjeldende rett hva gjelder krav til begrunnelse for nektelse av samtykke til behandling av anke hvor det ikke er påstått og ikke idømt annen reaksjon enn bot, inndragning eller tap av førerrett, jf. utkastets § 38-3 (1) annet punktum jf. § 38-4 (4) tredje punktum.

Etter gjeldende straffeprosesslov § 321 femte ledd annet punktum jf. første ledd skal beslutninger om å avvise anke hvor det ikke er påstått eller idømt annen reaksjon enn bot, inndragning eller tap av førerrett, være begrunnet "når særlige grunner tilsier det". I utkastets § 38-4 (4) tredje punktum er det angitt at avgjørelser etter utkastets § 38-3 (1) annet punktum, kan treffes uten begrunnelse. Politidirektoratet kan imidlertid ikke se av utkastet at krav om begrunnelse når særlige grunner tilsier det, er videreført. I følge spesialmerknadene til utkastets § 38-4 (4) tredje punktum er dette en spesialregulering som vil slå igjennom det alminnelige begrunnelseskravet i utkastets § 32-7.

Kapittel 23 – Militære straffesaker

Utvalgets forslag

Utvalget går inn for å videreføre et særskilt kapittel om militære straffesaker i straffeprosessloven. Etter utvalgets oppfatning taler dessuten beredskapshensyn og ansvarsprinsippet – at den etat som har ansvaret for normalsituasjonen også skal ha ansvar i krigs- og krisesituasjoner – i det sivile beredskapssystemet med tyngde for å videreføre ordningen med en særskilt militær påtalemyndighet. Utvalget foreslår at virkeområdet for reglene om militære straffesaker utvides sammenlignet med gjeldende rett, og at det i liten grad bør skilles mellom reglene for krigs- og fredstid.

Mottatte innspill

Kripos påpeker at utvalget har foreslått en utvidelse av virkeområdet til militære straffesaker sammenlignet med gjeldende rett. Etter utkastets § 42-1 annet ledd bokstav b vil i prinsippet alle straffesaker begått av militærperson på militært område gå som militær straffesak.

Kripos uttaler videre at²⁸⁴:

Kripos mener det er prinsipielt viktig å holde fast ved at også den ordinære politi- og påtalemyndighet har jurisdiksjon over militære personer på militært område, og særskilte unntak må begrunnes og lovhjemles. Et generelt utgangspunkt om at alle straffbare forhold som begås av militær person på militært område, skal gå som militær straffesak, oppfatter vi som prinsipielt svært utfordrende. Kripos er ikke kjent med at dette er ordningen i noen andre sammenlignbare land.

Ulike lovbrudd som ikke har noen annen tilknytning til det militære annet enn at gjerningsstedet er på militært område og mistenkte en militær person, vil ofte gjelde sakstyper hvor den militære påtalemyndighet og (enda mer praktisk) militærpolitiet vil mangle kompetanse. Sivil politi- og påtalemyndighet har betydelig kompetanse på ulike spesialiserte områder som vold, sedelighet, økonomisaker mv. Militær politi- og påtalemyndighet vil aldri få et saksvolum som vil muliggjøre utvikling av tilsvarende kompetanse. Også i cyberområdet vil forslaget kunne være problematisk, da det innebærer at ytterligere en etterforskningsinstans må settes i stand til å forfølge slike saker. Det vil føre til ytterligere utfordringer med eierskap til straffesakene og tilgang på nødvendige spesialressurser. Det kan også være praktisk utfordrende å identifisere om det straffbare forholdet faktisk er begått på militært område og eventuelt av en militærperson.

Kripos mener videre at forslaget er en dårlig løsning overfor de fornærmede, særlig ved integritetskrenkelser. Militære områder er i stor grad åpne for allmenn ferdsel, og omfatter offentlige veier og tur- og rekreasjonsområder. Legges lovforslaget til grunn, kan eksempelvis en jogger som blir overfalt og voldtatt på militært område, og som opplever at straffesaken skal behandles av politi- og påtalemyndighet, bli bekymret for om saken ivaretas like godt som om den var behandlet sivilt. Tilsvarende vil vi stille spørsmål til hvorfor saker som familievold som skjer i et militært boligfelt, skal behandles som en militær straffesak. Både av kompetansehensyn og rent prinsipielt mener vi slike saker bør behandles av sivilt politi og sivil påtalemyndighet.

Hva gjelder den militære påtalemyndighet opprettholder Kripos sine vurderinger som fremkommer av deres høringsbrev til Politidirektoratet av 22. september 2016

²⁸⁴ Se Kripos innspill side 77 og 78

vedrørende forslag til endring av ordning med generaladvokat og krigsadvokater. Dette høringsbrevet følger vedlagt Kripos' innspill til denne høringsaken.

Finnmark politidistrikt fremhever, i likhet med Kripos, at utvalget har foreslått en "meget omfattende endring" i forhold til gjeldende rett. Politidistriktet mener også at den militære påtalemyndighet og også militærpolitiet vil mangle kompetanse til å etterforske en rekke sakstyper.

Distriktet understreker også at det er gode grunner til å holde fast ved at den ordinære politi- og påtalemyndighet har jurisdiksjon også over militære personer på militært område, og at særskilte unntak må begrunnes og lovhjemles. Politidistriktet gir for øvrig i det alt vesentlige uttrykk for de samme synspunkter som Kripos på dette området.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er i det alt vesentlige enig i de synspunkter som er nedfelt i høringssvarene fra Kripos og Finnmark politidistrikt. Vi vil særlig understreke at forslaget ikke synes å være en god løsning for fornærmede. Dette gjelder for flere kriminalitetsområder, men særlig ved saker som gjelder integritetskrenkelser. For eksempel bør alvorlige legemskrenkelser begått av militært personell på militært område etterforskes av sivilt politi. Vi antar at dette vil være den beste løsningen, både hva gjelder kompetanse til å etterforske slike saker og trolig også hva gjelder befolkningens tillit til at slike saker blir behandlet av sivilt politi og ikke av en militær politiorganisasjon. Også på mange andre områder kan det stilles spørsmål om militærpolitiet og militær påtalemyndighet vil ha den nødvendige kompetanse til å behandle en lang rekke saker, særlig på bakgrunn av at de neppe vil få et saksvolum som vil muliggjøre opparbeidelse av en sakskompetanse på tilnærmet samme nivå som politiet. Vi viser for øvrig til flere eksempler omtalt i høringssvaret fra Kripos.

Når det gjelder ordningen med generaladvokat og krigsadvokater viser vi til vårt hørings svar til Justis- og beredskapsdepartementet av 11. oktober 2016 som følger vedlagt dette hørings svaret.

Kapittel 25 – Sivile krav

Utvalget har foreslått å videreføre bestemmelsene om borgerlige rettskrav i dagens straffeprosesslov og samler bestemmelser om sivile krav i et eget kapittel jf. lovutkastets kapittel 43. Når utvalget også innfører en tydeligere knytning til viktige prinsipper i tvisteloven er dette i utgangspunktet med på å samle relevante bestemmelser på et sted. Med de modifikasjoner som følger av understående er vi derfor enige i forslaget.

25.2 Fellesbehandling av straffekrav og andre krav - ensrettingsprinsippet

Utvalgets forslag

Utvalget har foreslått i utkastets § 43-11(3) å gjeninnføre ensrettingsprinsippet som innebærer at sivile krav ikke pådømmes ved frifinnelse for straffekravet, med mindre kravet er "klart uberettiget".

Bakgrunnen for forslaget er blant annet at beviskravet for sivile krav, normalt alminnelig sannsynlighetsovervekt, er lavere enn for straffekravet. Hvor straffekravet faller bort på grunn av frifinnelse samtidig som vilkårene for idømmelse av det sivile krav er oppfylt, fremhever utvalget at det er utfordrende å utforme domspremissene. Dagens løsning kan i disse tilfellene føre til en svekkelse av renvaskingsvirkningen for straffekravet, ved at domsgrunnene kan fremstå som sprikende og selvmotsigende. Utvalget har i denne forbindelse vist til de utfordringer som ligger i tydelig nok utforming av domsgrunnene opp mot EMK art. 6 nr. 2 om at det etter en frifinnelse ikke er adgang til å uttrykke seg slik at det settes spørsmålstejn ved domfeltes straffeskyld.

Utvalget mener at det bør innføres en garantiordning hvor det offentlige i visse sakstyper dekker det sivile kravet, uten at det da tas stilling til bevisemaer som kan sette spørsmålstejn ved den strafferettslige frifinnelsen.

Mottatte innspill

Nordland politidistrikt støtter utvalgets forslag og fremhever at:

Det er særlig uskyldspresumsjonen i EMK som gjør dagens ordning til en utfordrende øvelse for domstolen. Utvalget lanserer en statlig garantiordning som alternativ løsning, i forlengelse av dagens voldsoffererstatningsordning. Det fremstår som en hensiktsmessig løsning som kan følges opp i arbeidet med en ny voldsoffererstatningslov.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er av den oppfatning at dagens løsning bør videreføres, særlig av hensyn til fornærmede selv og hensynet til en raskere avgjørelse av den sivile saken. Etter vårt syn fremstår den foreslåtte ordningen omstendelig, og den belaster offentlige budsjetter for erstatning og saksbehandling.

Politidirektoratet er enig i at dagens løsning, hvor resultatet kan bli frifinnelse for straffekravet og pådømmelse for det sivile kravet, kan føre til at det blir satt spørsmålstejn ved den strafferettslige frifinnelsen. Som utvalget selv fremhever²⁸⁵ er imidlertid vernet etter EMK ikke til hinder for at straffekrav og sivilt krav behandles

²⁸⁵ NOU-en side 493 høyre spalte

samtidig, og at et sivilt krav pådømmes uavhengig av utfallet for straffekravet, men at det stilles strenge krav til utformingen av domsgrunnene.

Som utvalget selv uttaler på side 494 høyre spalte er det et relativt begrenset antall saker hvor erstatningsansvar idømmes etter frifinnelse for straffekravet. Politidirektoratet antar at det kun er et fåtall av disse sakene hvor det kan reises spørsmål ved om avgjørelsen utfordrer uskyldspresumsjonen i EMK art. 6 nr.2. Dette indikerer at ovennevnte utfordring er begrenset. Sett opp mot det beskjedne omfanget fremstår utvalgets løsning med en offentlig garantiordning som omfattende og kostbar.

Hensynet til fornærmede/skadelidte selv taler også etter vårt syn mot utvalgets løsning. For skadelidte vil det normalt fremstå som mindre forståelig at staten skal være ansvarlig for erstatningsutbetalingen, og ikke skadevolder. Videre gir det etter vårt syn et feilaktig signal overfor den frifunne, der det er rettslig grunnlag for pådømmelse av det sivile krav, at denne ikke selv skal kompensere tapet. Gjennom den foreslåtte kompensasjonsordning brytes derved også et sentralt erstatningsrettslig prinsipp.

Til tross for at rettsutviklingen har gått videre fra etablering av dagens straffeprosesslov ser vi likevel at følgende uttalelse fra forarbeidene til denne lov fortsatt er relevant, jf. Ot.prp.nr. 35 (1978-1979) s. 100 der det fremheves at:

Departementet mener i prinsippet at en så vidt mulig bør legge forholdene til rette for at skadelidte kan få avgjort sine krav under straffesaken for så vidt de har en klar sammenheng med den straffbare handling. Dette syn er i tråd med den politikk som ellers har vært fulgt, jf den ordning med erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling (forskrifter gitt ved kgl res 11 mars 1976, se Norsk Lovtidend avd I 1976 s 114 flg). En egen sivil sak for å få avgjort erstatningskrav eller andre krav som følger av den straffbare handling vil fra skadelidtes synspunkt kunne være en så stor belastning at han ikke vil, og kanskje heller ikke kan, få gjort sine krav gjeldende. Selv med en utstrakt ordning med fri retts hjelp i slike saker, vil prosessøkonomiske hensyn kunne tale sterkt for at straffekravet og de borgerlige krav som har sammenheng med dette, avgjøres i en og samme sak.

25.4.2 og 25.4.5 Påtalemyndighetens informasjonsplikt under etterforskningen og Frister – § 43-4 (2) og § 43-7 (3)

Utvalgets forslag

I utkastets § 43-4(2) foreslås det at:

Før det tas ut tiltale, skal påtalemyndigheten spørre den som skal ha informasjon etter første ledd, om vedkommende ønsker krav etter 43-2 tatt med i saken. Samtidig fastsettes en frist for begjæring etter 43-6. Fristen kan forlenges.

I merknadene til bestemmelsen²⁸⁶ uttaler utvalget videre at:

Begjæringer som fremsettes etter utløpet av fristen skal som utgangspunkt nektes tatt med i straffesaken. Fristen er preklusiv, men kan forlenges av påtalemyndigheten, jf. annet ledd, tredje punktum.

Etter utkastets § 43-7 (3) skal påtalemyndigheten, før det tas ut tiltale og utarbeides bevisoppgave, avklare med kravshaver om det er behov for ytterligere bevisføring av betydning for sivile krav.

²⁸⁶ NOU-en side 671 høyre spalte

Mottatte innspill

Sør-Øst politidistrikt uttaler at forslaget legger opp til en forholdsvis omstendelig ordning der det blant annet forutsettes at påtalemyndigheten skal utsette å ta ut tiltale og utarbeide bevisoppgave i påvente av sivile krav og eventuelle avklaringer knyttet til bevisførselen om dette, jf. utkastets § 43-4 (2) og utkastets § 43-7 (3).

Etter distriktets syn vil slike regler være vanskelig å praktisere i en rekke saker, og de har videre uttalt at:

På den ene siden bør ikke tiltalespørsmålet avhenge av om de sivile krav er klare eller ikke, og på den andre siden bør ikke muligheten for å få med sivile krav være avhengig av at de er klare på tiltaletidspunktet. Her er det nødvendig med mer fleksible regler og det bør fortsatt være mulig å ta mer generelle forbehold om sivile krav i tiltalen. Det viktige må være at kravet er klart i så vidt god tid før saken kommer opp at tiltalte og forsvarer får forsvarlig tid til å forberede seg til det.

Det påpekes også at utkastets utforming synes å ha fått en noe uheldig form, da påtalemyndigheten pålegges en plikt til alltid å spørre fornærmede m.fl. om de har krav som ønskes fremmet, også i saker det ikke er grunn til å tro at de har slike krav.

Politidirektoratets vurdering

Politi og påtalemyndigheten vil i praksis ikke alltid ha kunnskap om et eventuelt erstatningskrav i etterforskingens innledende fase. Dette kan blant annet skyldes at arbeidet med å belyse et eventuelt straffansvar har hovedfokus, og at et mulig erstatningskrav ikke har materialisert seg. Der fornærmede har kunnskap om realskaden uten å ha dokumentasjon om virkninger og kostnadssiden, kan det også ta tid å fremme kravet. Også ut over stadiet for utferdigelse av tiltalebeslutning og bevisoppgave, vil innhold i og omfang av et sivilt krav ikke sjelden være uavklart.

Vi reiser derfor spørsmål ved om ikke ordlyden og ovennevnte motivuttalelser er for lite fleksible. Utkastets 43-4(2), som kun gjelder ved saker som forberedes for domstolene, bør etter vårt syn formuleres mer i tråd med innspillet fra Sør-Øst politidistrikt. At fristen er preklusiv skaper en lite fleksibel saksforberedelse for politi og påtalemyndighet, og mindre forutberegnelighet for fornærmede. Det gjelder selv om fristen kan forlenges.

Dersom det i tiltalen tas forbehold om å fremme erstatningskrav, vil påtalemyndigheten kunne sikre tilstrekkelig kontradiksjon rundt kravet ved oversendelse til tiltalte og forsvarer i god tid før hovedforhandling. Ulempen ved den løsningen utvalget foreslår er etter vårt syn at fornærmede eventuelt må fremme saken som et vanlig sivilt krav med de merkostnader og forsinkelser dette kan gi. Hensynet til fornærmedes rettssikkerhet kan således tale mot utvalgets løsning i utkastets § 43-4(2).

Særlig om krav til begjæring om behandling av sivilt krav – utkastets § 43-6 (1) bokstav a – c

Utvalgets forslag

I lovutkastets § 43-6 (1) bokstav a) – c) formulerer utvalget krav til innholdet i begjæring om behandling av et sivilt krav både ved påtalevedtak og ved pådømmelse for domstolene. En slik begjæring skal angi:

- a) *tvistegjenstanden og påstanden som gjøres gjeldende,*
- b) *den faktiske og rettslige begrunnelse for kravet, og*
- c) *eventuelle bevis som ønskes ført.*

Mottatte innspill

Oslo politidistrikt uttaler blant annet at:

Kravene til fornærmede er også nokså store, jf. § 43-6 om krav til begjæringen, der fornærmede blant annet skal angi det faktiske og rettslige grunnlag for sitt krav. Vi mener at kun et fåtall av de fornærmede vil være i stand til å oppfylle de oppgaver bestemmelsen legger opp til. Påtalemyndigheten må da regne med å bistå fornærmede, noe som ytterligere øker arbeidsmengden for påtalemyndigheten.

Politidirektoratets vurdering

Vi deler i utgangspunktet Oslo politidistrikts syn. Utkastet gjør bruk av juridiske begreper som det er grunn til å anta mange fornærmede eller skadelidte ikke vil kunne forstå innholdet av. Ett eksempel på slike begreper vil være "tvistegjenstand" i utkastets § 43-6 (1) bokstav a. Som påpekt av Oslo politidistrikt kan det heller ikke forventes fornærmede og andre skadelidte skal kunne forstå det nærmere innholdet av "den faktiske og rettslige begrunnelse for kravet", jf samme bestemmelse, bokstav b.

Slik utvalget selv nevner i merknadene på side 672 høyre spalte, er bestemmelsene utformet etter bestemmelsen om prosesskriv i tvisteloven § 9-2(2), og anses således ikke tilrettelagt for ikke-jurister.

Politidirektoratet bemerker at dersom fornærmede ikke forstår hvordan denne bør fremme et pengekrav, svekker dette kvaliteten i det materiale politiet mottar, og kan frata offeret muligheten til å få formulert seg tydelig nok til at kravet kan pådømmes.

Som Oslo politidistrikt påpeker øker sannsynligheten for at politiet og påtalemyndigheten må bruke ressurser på mer veiledning enn nødvendig, også for svært enkle erstatningskrav.

Ovenstående gjelder imidlertid ikke for mer profesjonelle aktører som fremmer krav etter lovutkastets § 43-2.

Det bør i det videre lovarbeidet vurderes om det er mulig å utforme kravene uten bruk av typisk juridiske begrep som for eksempel "tvistegjenstand".

Kapittel 26 – Sakskostnader

Utvalgets forslag

Utvalget har foreslått at dagens hovedregel i straffeprosessloven § 436, første ledd som bestemmer at "siktete i regelen pålegges å erstatte staten nødvendige omkostninger ved saken" oppheves, og foreslår en omvendt hovedregel om at "domfelte som regel ikke bør bære sakens omkostninger"²⁸⁷.

Mottatte innspill

Øst politidistrikt støtter ikke utvalgets forslag og uttaler blant annet:

... ileggelse av høyere saksomkostninger tilpasset domfeltes økonomiske evne vil være et reelt og praktisk incentiv for å få flere tilståelsessaker. Forutsetningen er at det faktisk følges opp i praksis. Departementet har tidligere gitt sterke signaler om at domfelte i større grad skal dekke en del av de faktiske kostnadene, uten at dette er fulgt nevneverdig opp i praksis. Vi foreslår derfor at lovens hovedregel og ordlyd bør være at den domfelte etter hovedforhandling skal dekke statens nødvendige kostnader, med unntaksbestemmelser tilsvarende gjeldende rett

Øst politidistrikt har for øvrig inngitt omfattende merknader til utvalgets forslag, og det vises til disse i sin helhet.

Oslo politidistrikt støtter heller ikke forslaget. Distriktet uttaler at

[d]et ikke er fornuftig at terskelen for å idømme sakskostnader mot mistenkte skal heves

og videre at

[h]vis mistenkte «som regel ikke bør bære sakens omkostninger» (jf. utredningen s. 508 nederst), vil i hvert fall ikke risikoen for å måtte dekke sakskostnader få mistenkte til å velge forenklet behandling, eller å vedta et forelegg.

Hva gjelder ordlyden i utkastets § 44-2 (1) påpeker Oslo politidistrikt at vurderingskriteriet om at mistenkte har "vidløftiggjort" saken eller opptrådt slik at kostnadene har blitt høyere enn "nødvendig", vil kunne medføre en omstendelig prosess og kreve bevisførsel.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet kan, i likhet med Øst og Oslo politidistrikter, ikke støtte utvalgets forslag som vil innebære at det offentlige som hovedregel skal dekke sakskostnadene, og at ileggelse av sakskostnader i prinsippet kun unntaksvis skal idømmes domfelte, jf. utkastets § 44-2. Vi mener dette ikke er en hensiktsmessig hovedregel og at den ikke bygger på en balansert avveining mellom de ulike hensyn saksomkostningsinstituttet bør ivareta. Etter Politidirektoratets oppfatning er det ikke grunnlag for den foreslåtte endringen.

Det vises Øst politidistrikts uttalelse om at:

En hovedregel om ansvar for saksomkostningene gir etter vårt syn et viktig signal til domstolene og de mistenkte, og vil således også være et incentiv for mistenkte

²⁸⁷ NOU 2016: 24, kapittel 26, side 508, annen spalte og utkastets § 44-2.

til å unngå en hovedforhandling dersom bevisbildet tilsier det og det for øvrige ikke er rimelige grunner til at vedkommende ikke erkjenner forholdet.

Selv om utkastets § 44-2 på visse vilkår gir adgang til å ilegge saksomkostninger kan den foreslåtte løsningen likevel oppfattes som et signal om at tiltalte ikke har noe ansvar for å bidra til begrenset ressursbruk i straffesaksbehandlingen. Etter Politidirektoratets syn vil forslaget således ikke bidra til å legge til rette for økt effektivitet i straffesaksbehandling, herunder økt antall tilståelsessaker som et uttrykt ønske i utvalgets mandat.

Politidirektoratet vil særlig bemerke at vi ikke er enige i utvalgets uttalelser om blant annet at "[m]istenkte har i liten grad herredømme over hvordan straffesaken utvikler seg", og at mistenkte ikke har noen mulighet til å råde over utgiftene ved behandlingen av saken.

Dette synet er etter vår oppfatning det motsatte av den logikken dagens tilståelsesinstitutt bygger på. Utvalgets forslag kan i sin tur bidra til å øke statens kostnader til behandling av straffesaker.

Etter gjeldende rett er domfeltes ansvar for saksomkostnadene begrenset til de konkrete kostnadene i saken, for eksempel lønnskostnader for aktor, salær til forsvarer og bistandsadvokat, og godtgjørelse til vitner, sakkyndige mv., jf. HR-2016-1700-U. Ansvarer omfatter ikke utgifter til retten eller rettslokale, jf. straffeprosessloven § 437 første ledd.

Etter Politidirektoratets oppfatning er det ikke urimelig at domfelte som et utgangspunkt pålegges å betale slike kostnader. Politidirektoratet følger heller ikke utvalgets uttalelse om at domfelte ikke har noen mulighet til å rå over disse utgiftene. Siktede har mulighet til å vedta utferdiget forelegg eller gi en tilståelse og samtykke til tilståelsesdom, i de saker hvor dette er aktuelle avgjørelsesmåter.

Øst politidistrikt er heller ikke enig i utvalgets vurderinger om dette, og det vises til distriktets merknader. Øst politidistrikt uttaler at de er:

... uenig med Utvalget i at det fremstår som "noe underlig" at den som domfelles blir idømt saksomkostninger. Etter vårt syn er det snarere tvert imot i overensstemmelse med den alminnelige rettsfølelse at den domfelte må erstatte en andel av de merkostnadene samfunnet blir påført av at saken ikke kan gå som en tilståelsessak.

Utvalget fremholder at mange av de tiltalte er ressursvake personer som i liten grad har mulighet til å dekke omkostninger i saken, og at dette tilsier en endring av gjeldende rett.

Etter Politidirektoratets oppfatning ivaretas hensynet til siktedes økonomi i gjeldende straffeprosesslov §§ 436 og 437 tredje ledd, og vi mener at dette bør videreføres i den nye loven. Det vises her til Øst politidistrikts uttalelse hvor det vises til HR-2016-1700-U hvor Høyesterett skriver følgende om rekkevidden av § 436:

Ordlyden i § 436 tilsier at kostnadsansvar for den domfelte er det rettslige utgangspunktet og den praktiske hovedregelen. Det må foreligge spesielle omstendigheter for å fritta. Forarbeidene til loven bekrefter en slik forståelse, jf. Ot.prp.nr.45 (1993-1994) side 5. Men det ligger samtidig i lovens struktur og formuleringer - spesielt uttrykket «bør siktede i regelen» - en åpning for at den dømmende rett setter kostnadsansvaret ned eller lar det falle helt bort, ut fra en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. At det skal foretas en slik vurdering følger også av sammenhengen med straffeprosessloven § 437 tredje ledd, som bestemmer at utsiktene til å oppnå betaling og hensynet til siktedes økonomiske

situasjon skal trekkes inn. Forarbeidene legger dessuten opp til at domfelte vil kunne fritas for kostnadsansvar i den utstrekning dette - etter en bredere vurdering - ville virke svært urimelig, jf. Ot.prp.nr.45 (1993-1994) side 5:

«[D]et må etter departementets mening foreligge spesielle omstendigheter dersom saksomkostninger ikke skal ilegges. Slike omstendigheter foreligger når det er klart at tiltalte ikke har økonomisk evne. Han er f.eks uten arbeid eller andre inntektskilder. Når retten skal vurdere om domfelte har økonomisk evne, må det tas hensyn til forsørgeransvar, eventuell erstatning han er dømt til å betale fornærmede, mulighet for arbeid etter eventuell soning av fengselsstraff, om han besitter formue m.v. Videre kan man ta hensyn til lengden av den fengselsstraff han er idømt, eventuell sikring, om han er meget ung, lider av alvorlig sykdom eller hvor idømmelse av store saksomkostninger vil vanskeliggjøre rehabilitering av domfelte. Det bør heller ikke ilegges saksomkostninger der dette av andre grunner vil virke svært urimelig.»

Hva gjelder utforming ny bestemmelse har Øst politidistrikt uttalt at:

...en regel lik den som følger av hovedregelen i tvisteloven § 20-1(1) vil være mer i tråd med Utvalgets mandat, som forutsetningsvis ønsker at straffeprosessens og tvistelovens regler i stor grad skal være sammenfallende, og som ønsker effektive virkemidler for å øke antallet tilståelsessaker.

Videre foreslår Øst politidistrikt at:

... lovens hovedregel og ordlyd bør være at den domfelte etter hovedforhandling skal dekke statens nødvendige kostnader, med unntaksbestemmelser tilsvarende gjeldende rett.

Politidirektoratet støtter dette høringsinnspillet.

Kapittel 27 – Erstatning etter straffeforfølgning

Utvalget har i det alt vesentligste foreslått å videreføre dagens bestemmelser om erstatning på grunn av forfølgning, men foreslår også enkelte justeringer.

Politidirektoratet tiltrer forslaget som etter vår oppfatning utgjør en etterlengtet tydeliggjøring.

27.5 Prosessuelle spørsmål ved krav om erstatning etter straffeforfølgning

27.5.1 Påtalemyndighetens rolle

Utvalgets forslag

Etter utkastets § 45-11 (1) ligger avgjørelsesmyndigheten etter loven til departementet, eller statens sivilrettsforvaltning etter delegasjon. I bestemmelsens annet ledd foreslås det at påtalemyndigheten "kan" bli bedt om å avgi uttalelse. Sistnevnte innebærer en endring av gjeldende rett hvor det fremgår at påtalemyndigheten "skal" uttale seg om kravet.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet tiltrer forslaget om å endre saksbehandlingsrutinene i gjeldende straffeprosesslov § 449 første ledd annet punktum²⁸⁸, ved at påtalemyndigheten først etter anmodning fra departementet blir involvert i saken, jf. utkastets § 45-11(2). Dette vil i realiteten innebære en effektivisering av saksbehandlingen.

Politidirektoratet har merket seg at Økokrim i sitt hørings svar også støtter utvalgets forslag på dette punkt.

²⁸⁸ "Påtalemyndigheten skal uttale seg om kravet."

Kapittel 28 – Økonomisk og administrative konsekvenser

28.1 Innledning

Utvalget drøfter i kapittel 28 ulike tilnæringer til omfang og innhold i administrative og økonomiske konsekvenser. Det er blant annet pekt på konsekvenser av innføring av enkelte endrede regler i seg selv (punkt 28.2.2.), for opplæring (punkt 28.2.3.) og for IKT (punkt 28.3.1). Det vises videre i punkt 28.2.1 til at lovforslaget med sikkerhet vil få administrative virkninger for politiet og påtalemyndigheten men at de samlede konsekvenser av lovforslaget ikke lar seg fastslå presist. I punkt 28.4 på side 536 konkluderer imidlertid utvalget med at:

"det med ett unntak både er mulig og forsvarlig å vedta lovutkastet under forutsetning av uendret ressursbruk. Unntaket gjelder for regelen om ensrettingsprinsippet i § 43-11 med tilhørende garantiordning redegjort for og reglene om bruk av lyd- og bildeopptak redegjort for i kapittel 6.5. Disse forslagene kan ikke gjennomføres uten tilførsel av ressurser "

Politidirektoratet har gjennomført et bredt tverrfaglig arbeid for å beskrive administrative og økonomiske virkninger. Selv om vi er enige med utvalget i at konsekvensene av høringsutkastet beror på sammensatte virkningsforhold, mener vi at flere følger av forslaget lar seg fastslå og at kostnadene lar seg estimere. Det er derfor vårt syn at ny straffeprosesslov ikke kan innføres under forutsetning av uendret ressursbruk. Som det fremgår nedenfor, vil ikrafttredelse av lovforslaget derimot ha betydelige økonomiske og administrative konsekvenser. Vi tilrår at Justis- og beredskapsdepartementet gjør en grundig vurdering av hvorvidt forslag om ny straffeprosesslov utløser ressursendringer for involverte parter. Politidirektoratet kan ikke se at det er blitt gjort på en tilfredsstillende måte i utredningen. Gitt de vurderinger som Politidirektoratet har gjort, kan det være grunnlag for å utrede behovene i statens KS-regime²⁸⁹.

Vi har også identifisert endringer som vil kreve mer omfattende analyse- og utredningsarbeid. Når departementets lovforslag ferdigstilles, vil beregningene kunne angis med større grad av presisjon.

Vi vil i punkt 28.2 presentere ulike konsekvenser knyttet til endringer i politiet og påtalemyndighetens arbeidsprosesser ved innføring av lovforslaget, herunder virkninger som følge av behov for opplæring, og i punkt 28.3 drøfte virkninger for IKT-systemer i straffesakssporet, herunder forholdet til arkivloven.

28.2 Konsekvenser – generelt

Politidirektoratet vil i det følgende beskrive faktiske virkninger og endringer i politiets og påtalemyndighetens arbeidsprosesser som følge av lovforslaget. Videre vil vi angi samfunnsøkonomiske beregninger, herunder viser vi til deler av lovforslaget som potensielt kan utløse kostnader som ikke lar seg prissette nå. I punkt 28.3.3 nedenfor redegjøres det særlig for utgifter i forbindelse med opplæring i ny lov.

²⁸⁹ Se blant annet Utredningsinstruksen, og veiledere for kvalitetssikringsordningen.

Sammenfatning av lovforslagets virkninger

Kort oppsummert ser vi følgende overordnede endringer sammenlignet med dagens lov:

- Endret samarbeid og samhandling mellom aktørene i straffesakskjeden
- Behov for ytterligere samarbeid og samhandling mellom og innenfor sektor og med aktører, nemlig mellom politi, domstol, kriminalomsorg, borgere, forsvarere, bistandsadvokater og sakkyndige.
- Økte krav til tilgjengeliggjøring og deling av straffesaksinformasjon for aktører som har behov for og rett til dette, for eksempel til fornærmet, pårørende og mistenkte
- Strengere krav til notoritet når det gjelder arbeidsprosesser og autentisitet av dokumenter og beslutninger.
- Flytting av beslutningskompetanse fra politiutdannede til jurist medfører økt involvering av politijuristene i det daglige politiarbeidet for beslutninger om blant annet beslag, undersøkelse av ting, utlevering, innkalling til avhør, ransaking av private utendørsarealer. Dette medfører behov for ytterligere kontroll med at beslutningstaker har personell kompetanse. Strengere bestemmelser om håndtering av bevis og tvangsmidler herunder skjerpede frister
- Utvidet rett til kontradiksjon for sakens parter
- Økt bruk av forsvarer under avhør medfører i seg selv et skjerpet notoritetskrav for når mistenktes rett til forsvarer oppsto
- Styrking av mistenktes rettigheter skaper behov for tettere oppfølging av saksbehandlingen fra politijurist
- Reduksjon i adgangen til bruk av varetekt skjerper tempokrav i straffesakens initialfase innenfor en snevrere tidsramme

Samtlige endringer får etter vår vurdering konsekvenser for politiets og påtalemyndighetens arbeidsprosesser og dermed ressursbruk.

Samfunnsøkonomiske virkninger av lovforslaget

I dette avsnittet presenteres kostnader som antas å påløpe, gitt dagens situasjon, ved innføring av lovforslaget.

De generelle endringene som er nevnt under punkt 28.2.1. antas å medføre endring av arbeidsprosesser og endring i den personelle kompetanse. Nedenfor følger derfor også en konkret omtale av de bestemmelsene i lovforslaget som Politidirektoratet har identifisert som ressursutløsende for politiet og påtalemyndigheten. Dette er i all hovedsak endringer som kan prissettes med utgangspunkt i beregning av årsverks-kostnader.

Kostnader knyttet til endringer i regler for varetekt og isolasjon, herunder eventuell ombygging av politiets arrester, er holdt utenfor analysen. Dette skyldes at det delvis er forutsatt ivaretatt gjennom annet lovarbeid og at vi innenfor tidsrammene av høringen, og med den informasjon som er gitt i høringsdokumentet, ikke kan estimere disse kostnadene med rimelig grad av sikkerhet.

Politidirektoratets beregninger indikerer et behov for betydelig tilførsel av ressurser dersom lovforslaget vedtas, både i form av økt årsverksinnsats og investeringer. Det understrekes at beregningene ikke er uttømmende og det er usikkerhet knyttet til disse. Gitt usikkerheten er det imidlertid synliggjort et lavt, middels og høyt kostnadsestimat.

Det er ikke tatt stilling til i hvilken utstrekning deler av kostnadene kan reduseres ved omprioritering internt i politiet og påtalemyndighet. Vi antar imidlertid dette potensial er marginalt gitt dagens ressursituasjon. Et alternativ for å redusere totalkostnaden av lovforslaget er å foreta større investeringer av IKT-verktøy. Det antas at IKT-tilpasninger totalt kan gi betydelige ressursbesparelser. Som det vil fremgå av punkt 28.5 har det ikke vært mulig eller hensiktsmessig innenfor rammene av høringsarbeidet å prissette nytte og kostnad av endringer i politiets IKT systemer.

Gitt ovenstående premisser indikerer tabell 1 nedenfor at de nevnte kostnader ligger på om lag 490 mill. med et middels risikonivå for våre estimater. Et lavt og høyt kostnadsestimat fremgår også av tabellen, det samlede kostnadsspennet illustrerer usikkerheten i vårt estimat. Vi antar imidlertid at det ikke er sannsynlig at kostnadene som følge av endringer i årsverks- og investeringskostnad vil ligge lavere en det midlere alternativ.

Tabell 1 Anslåtte kostnader til økt årsverksinnsats²⁹⁰ per år og investeringer. Tall i 1000 kroner.

	Lavt	middels	høyt
Årsverkskostnad	123 802	485 970	1 157 760
Investering (elektronisk kontroll)	1 200	3 600	7 200
Sum årsverkskostnad og investering	125 002	489 570	1 164 960
Tap av gevinst	113 500	113 500	113 500
Totalt	238 502	603 070	1 278 460

Tabell 1 viser i tillegg til de anslåtte kostnadene ved et estimert gevinsttap for politi- og lensmannsetaten. Dette gjelder for forslaget i § 3-12. Forslaget innebærer at det foreslås oppnevnt forsvarer ved politiavhør når den mistenkte kan bli idømt ubetinget fengsel, samfunnsstraff eller ungdomsstraff. Det er da sannsynlig at effekten av tiltak i *Etterforskningsløftet*, herunder prosjektet *Politiarbeid på stedet* i betydelig grad vil bli redusert. Vi viser også til omtalen av dette under punkt 9.4.3.2 under "Politireform, arbeidsmetoden Politiarbeid på stedet og Felles straffesaksinntak".

En samfunnsøkonomisk analyse av prosjektet fra 2015 ²⁹¹ viser prissatte nyttevirksomheter i kroner i perioden 2016–2025 på 1 639 mill. for politi- og lensmannsetaten (målt i faste 2015-kroner), noe som tilsvarer 163,9 mill. kroner i gjennomsnittlig årlig gevinst. Justert for årlige driftskostnader vil denne gevinsten utgjøre 113,5 mill. kroner og den bortfaller dersom prinsippet i lovforslagets § 3-12 opprettholdes.

De nærmere faktiske og rettslige premissene for beregningene i tabell 1 vil fremgå i vår omtale av de enkelte lovforslagene ellers i høringsvaret.

Estimat for investeringskostnader gjelder nødvendige investeringer for å oppfylle lovforslagets krav knyttet til elektronisk kontroll.

²⁹⁰ Det er lagt til grunn at et årsverk utgjør 1 850 timer. 970 000 kr er brukt som årsverkskostnader.

²⁹¹ Politidirektoratet (2015) Analyse av politiarbeid på stedet

Tabell 2 viser middels nivå av kostnadsestimatene knyttet til enkeltbestemmelser som inngår i årsverkskostnad per år og investeringer i Tabell 1. Tabell 2 viser høye kostnader til økt årsverksinnsats i forbindelse med §§ 7-1(2) og 13-6. For § 7-1 (2) vil det i tillegg til økt ressursinnsats for politi og påtalemyndigheten også potensielt påløpe betydelig utgifter til tolk dersom det skal tas flere avhør. Økte tolkeutgifter er derfor også tatt inn i beregningen.

For § 13-6 vil det også påløpe betydelig økte portoutgifter, dette er inkludert i beregningene.

Tabell 2 Anslåtte årsverkskostnader²⁹² per år og investeringskostnader til enkeltbestemmelser. Tall i 1000 kroner.

§	middels	type kostnad	kort beskrivelse
§7-1(2)	264 546	årsverk	informasjonsplikt/bevis
§7-1(3)	45 878	årsverk	bevishåndtering
§13-6	119 790	årsverk*	Underretning
§14-3(3)	8 268	årsverk	legalitetsrapport/kontroll
§15-15	17 668	årsverk	løslatelse/fremstilling
§15-20	3 600	investering	elektronisk kontroll
§18-7	11 470	årsverk	beslutning om undersøkelse
§19-1	18 351	årsverk	avsperring og pålegg
totalt	489 571		

*inkl. økte portoutgifter

Tabell 3 gir for øvrig en oversikt over konkrete bestemmelser hvor Politidirektoratet har identifisert økt ressursbehov, men hvor det ikke er estimert kostnader. Det understrekes at tabellen ikke er uttømmende.

²⁹² Det er lagt til grunn at et årsverk utgjør 1 850 timer. 970 000 kr er brukt som årsverkskostnader.

Tabell 3 Identifiserte bestemmelser som kan medføre økt ressursbruk, men hvor kostnader ikke er anslått

§	kort beskrivelse
§8-1	Bevisavskjæring/forbud
§15-12(4)	Varetekts- og isolasjonsregler
§15-13	Rettslig prøving
§15-17	Mulighet for løslatelse
§18-8	Avsperring og pålegg
§19-1	Beslag og utleveringspålegg
§19-2	Hemmelige beslag
§31-1	Lyd/bilde /fjernmøter

§ 15-12 (4) omhandler regulering av varetekt og isolasjon. Samvær med andre kan bare nektes på visse vilkår. Politiets arrestlokaler er gjennomgående ikke utformet på en måte som legger til rette for samvær. Dette reiser særlige spørsmål om hvilken norm som legges til grunn for hva som er tilstrekkelig samvær. På bakgrunn av en dom i Oslo tingrett 2. juni 2014 hvor bl.a. manglende samvær i politiarrest ble ansett som brudd på EMK art. 8 pga. isolasjonsvirkninger, har Politidirektoratet i påvente av nærmere forskriftsendringer gitt midlertidige retningslinjer om tiltak for å motvirke isolasjonsvirkninger i politiarrest. Politidirektoratet legger til grunn at nærmere økonomiske og administrative kostnader knyttet til innholdet i forslaget til § 15-12 vil problematiseres i tilknytning til departementets arbeid med endringer i forskrift om bruk av politiarrest.

28.2.3 Opplæring i ny lov

Generelt om kostnader knyttet til utdanning og opplæring

Politi høgskolen har på oppdrag fra Politidirektoratet gitt en vurdering av opplæringsbehov og kostnader knyttet til ny straffeprosesslov. Politi høgskolen har delvis bygget sine vurderinger på erfaringer ved ikrafttredelse av ny straffelov 1. oktober 2015.

Ny straffeprosesslov skiller seg ut fra et opplærings- og utdanningsperspektiv fra ny straffelov ved at lovforslaget representerer en større endring i det materielle innhold og er mer omfattende enn ny straffelov. Mens opplæringen i ny straffelov i første rekke var rettet mot å peke på mer begrensede endringer i det materielle grunnlaget for politiets arbeid, vil et opplæringsprogram i ny straffeprosesslov dekke alt arbeid i straffesakskjeden for alle ansatte i politi og påtalemyndighet som arbeider med straffesaker. Dette stiller krav om differensierte pedagogiske strategier overfor ulike målgrupper.

Politi høgskolen har opplyst at gjennomføringen og tilbakemeldingene knyttet til opplæringen i ny straffelov viser at denne var vellykket. Politi høgskolen mener at det for ny straffeprosesslov vil være behov for et variert opplæringsprogram hvor det

pedagogiske tilbudet planlegges med ulike læringsformer. Dette skyldes at målgruppene inkluderer både kontoransatte, jurister, operativt personell og etterforskere.

Kostnader knyttet til endringer av enkelte utdanninger

Ny straffeprosesslov vil innebære et behov for revidering av innholdet i bachelorutdanningen og tilsvarende behov knyttet til etter- og videreutdanningene ved Politihøgskolen. I tillegg til den løpende kvalitetsutviklingen som gjøres av alle fag og utdanninger ved Politihøgskolen antas det at innføringen av ny straffeprosesslov vil medføre kostnader tilsvarende to årsverk. Ett årsverk er bakt inn i oppstillingen under, mens de øvrige kostnadene knyttet til kvalitetsutvikling dekkes gjennom Politihøgskolens ordinære fagarbeid. Oppgavene vil være direkte knyttet til revidering av utdanningsporteføljen, herunder utarbeiding av nye studieplaner, nytt pensum, nytt læremateriell og nye undervisningsplaner innen de forskjellige fagområdene.

Kostnader knyttet til opplæring i ny straffeprosesslov for de enkelte målgrupper

Ny straffeprosesslov vil utløse behov for målrettede opplæringsprogram for påtalejurister, etterforskere, operativt personell samt øvrige ansatte i etaten. Opplæringen må tilpasses den enkelte målgruppes behov for utdanning, og tilrettelegges innenfor den opplæringsplattform som nå etableres i Politidirektoratet.

Ved innføring av ny straffelov ble opplæringsbehovet dekket gjennom nettleksjoner og foredrag lokalt, i tillegg til den enkelte tjenestepersons egen oppdatering i nytt stoff. Dette bør videreføres i opplæring av ny straffeprosesslov. I tillegg bør Politihøgskolen tilby andre varierte læringsformer, som dels kan gjennomføres som nettbasert læring og gjennom bruk av andre elektroniske læringsformer og interaktivt læremateriell, og dels som aktiviteter som gjennomføres lokalt. Ved opplæring i ny straffeprosesslov vil det være behov for en sterkere lokal forankring av og involvering i opplæringsprosessen, sammenlignet med innføringen av ny straffelov, der læringen i stor grad var overlatt til den enkelte tjenesteperson på egenhånd. En sterk lokal forankring vil blant annet gi bedre rammer for et læringsutbytte på et jevnere nivå hos de enkelte tjenestepersoner.

En slik oppbygging av opplæringstilbudet vil også skape større grunnlag for gjenbruk av opplæringstilbudets læringsmidler ved nyansettelser, overganger til nye funksjoner og eventuelt behov for oppfriskninger.

Nye utdanningstilbud

Det vil som en naturlig konsekvens av endring av påtalekompetansen utløses et behov for en styrking av opplærings- og utdanningstilbudet til nye påtalejurister. Videre vil det være naturlig å møte det utvidede fag- og veiledningsansvaret knyttet til statsadvokatembetene med tilbud om tilpassede pedagogiske utdanninger.

Samlet kostnadsestimat for Politihøgskolens arbeid med innføring av ny straffeprosesslov

Politihøgskolen har beregnet et behov for anslagsvis 9 årsverk knyttet til sitt arbeid med opplæring, intern arbeidsgruppe mv. Det er behov for personell med ulike typer kompetanse (påtale, etterforskning, operativ, pedagogisk, IKT), og det vil bli behov for å innbeordre personell fra etaten. Videre vil det påløpe utgifter til reisevirksomhet, referansegrupper, selve gjennomføringen av opplæringen osv.

I tillegg kommer kostnader knyttet til selve den tekniske utviklingen av nettleksjoner og andre elektroniske læringsformer, herunder programvare.

Politihøgskolen har etter dette estimert en total kostnad i størrelsesorden 15 millioner som må beregnes mer eksakt i forbindelse med den nærmere planleggingen av opplæringen og når innholdet i den endelige lov er besluttet.

Utgifter knyttet til opplæring lokalt

Det er i beregningene fra Politihøgskolen ikke tatt høyde for utgifter i forbindelse med gjennomføring av opplæring lokalt. Vår erfaring er at omfanget av opplæringsbehovet lokalt er betydelig. Dette vil medføre blant annet utgifter til lokale opplæringsaktiviteter, utgifter til kost, losji og reiseutgifter for deltagerne på lokale læringsaktiviteter, leie av egnede lokaler lokalt, og ikke minst hva deltagelsen i form av forbrukt arbeidstid/endring av tjenestelister lokalt vil utgjøre. Som nevnt vil en rekke grupper ansatte i etaten ha behov for ulike former for opplæring.

Politidirektoratet har ikke foretatt beregninger av forventet ressursbruk til opplæring lokalt i forbindelse med høringsarbeidet, dette må vi i så fall komme tilbake til.

28.3 Konsekvenser – IKT

Betydningen av endringer i IKT-støtte i straffesakssporet

Innledning

I utredningen kapittel 28.3.1. vises det til mandatet for høringen som forutsetter at "IKT-messige forutsetninger" ivaretas i forslaget, og utvalget nevner samme sted at bruk av moderne teknologi åpner for "store ressursgevinster for straffesaksaktørene"

Politidirektoratet er enig i dette og har tidligere gitt en foreløpig kostnadsramme for nødvendige endringer i straffesakssystemene, basert på et foreløpig lovforslag oversendt fra utvalget sommeren 2016, se punkt 28.3.3.1 i utredningen.

I utredningens punkt 28.3.4.2 fremgår det at "det er opplyst at politiets investeringsbehov for å ta opp alle avhør på video og legge til rette for bruk av avhørene i retten vil være på mellom 100 og 130 millioner kroner". Vi presiserer at kostnader knyttet til lyd- og bilde ikke er inntatt i de beregningene Politidirektoratet har foretatt av økonomiske og administrative konsekvenser i høringsuttalelsen. Politidirektoratet har i forbindelse med høringsarbeidet ikke gjort ytterligere beregninger knyttet til dette, og må eventuelt komme tilbake til dette ved behov.

Det foreliggende forslaget til ny straffeprosesslov medfører mer vidtgående konsekvenser enn det som følger av de premisser Politidirektoratet mottok i 2016. Politidirektoratet har derfor våren 2017 arbeidet med en forenklet alternativanalyse. Målet var å beskrive kostnader og mulige IKT-løsninger for innføring av lovforslaget knyttet til ulike alternative IKT-løsninger. Å gjennomføre en alternativanalyse med bakgrunn i lovforslaget, og med krav om tilstrekkelig presisjonsnivå i premisser og kostnadsestimering, har imidlertid vist seg å være et meget omfattende og ressurskrevende arbeid. Resultatet er også avhengig av en rekke faktorer, blant annet hvordan det endelige lovforslaget vil se ut, hvilken teknologi som i fremtiden vil være til rådighet, men også utvikling av enkelte andre av våre IKT-prosjekter som i dag befinner seg i et tidlig utviklingsstadium.

Innenfor tidsrammene for avgivelse av høringssvaret har Politidirektoratet derfor avsluttet arbeidet med den foreløpige alternativanalysen, men vil i neste avsnitt gjengi hovedpunkter fra det arbeid som er gjennomført. Vi vil deretter følge departementets arbeid og senere ta stilling til om det er hensiktsmessig å utarbeide en konseptutredning.

Dette forutsetter dialog med Justisdepartementet om utvikling i lovarbeidet slik at arbeidet kan startes så tidlig som mulig.

Kort om selve alternativanalysen

Vår foreløpige alternativanalyse indikerte at tre alternativer som ble vurdert ga ulik grad av besparelse. I vårt arbeid skisserte vi alternativene slik:

Alternativ 0 – Nå situasjon: Innføring av ny straffeprosesslov gjennomføres uten endringer i eksisterende løsninger, kun helt nødvendige endringer tas inn i BL (renummerering av paragrafer, begrepsendringer og der påtalekompetanse låser rutinetriinn).

Alternativ 1 – Gjennomføre endringer i eksisterende løsninger, innføring av ny straffeprosesslov gjennomføres i hovedsak med de endringene som kan bidra til forenkling av arbeidet, uten at man forsøker å endre løsningene til noe de ikke er laget for å takle (rutinetriinn, maler for brev og skjema samt frister).

Alternativ 2 – Gjennomføre endringer i tilknytning til eksisterende løsninger, innføring av ny straffeprosesslov gjennomfører endringer som har fokus på samhandling (styring- og beslutningsstøtte), slik at arbeidet forenkles, og notoritet og beslutningsstøtte ivaretas. Videre etableres det notoritet på håndtering av bevis og nye brev og skjema i BL innføres som i alternativ 1.

Ut fra våre foreløpige vurderinger knyttet til lovforslaget slik det nå foreligger, synes det overveiende sannsynlig at det mest gunstige alternativet, alternativ 2, kan ha potensial for å redusere kostnadene som er beregnet ved innføring av loven vesentlig. En av årsakene er at lovforslaget reiser krav om dokumentasjon av hvem og når det er fattet en beslutning og om de enkelte beslutninger tilfredsstiller krav til autentisitet. Skal loven innføres i dagens løsninger vil etterlevelse av disse endringene innebære økt tidsbruk i politiet og påtalemyndigheten, mens digitalisering av arbeidsprosesser og bruk av automatisering etter vårt skjønn kan redusere kostnader. Vi vil i denne forbindelse presisere at det er tale om en reduksjon i kostnader bl.a. på grunn av redusert tidsbruk hos de involverte i straffesaksbehandlingen. Prosjektering, utvikling og innføring av en teknisk løsning vil uansett ha en betydelig kostnad.

Særlig om konsekvenser av elektronisk arkivering av straffesaksopplysninger

Utvalget fremhever betydningen av at straffesaksprosessen skal kunne gjennomføres digitalt. Dersom politiets straffesaksbehandling digitaliseres er det imidlertid sentralt at utviklingen av IKT-systemene kan ivareta kvaliteten i opplysningene. Straffeprosessloven bør derfor ikke kun stille formkrav til opplysningene, men også omfatte *kvalitetskrav til lagringen* av de digitale opplysningene (for eksempel et avhør) både på kort og lang tid. Kostnadsberegningen knyttet til innføring av loven bør derfor ta høyde for at straffesaksystemene i dag mangler funksjonalitet for langtidslagring eller arkivering av elektroniske saksdokumenter.

Vi har ikke vurdert betydningen av fremtidige kostnader for etablering av elektronisk arkivering av straffesaksdokumenter. Straffesaksbehandlingen er imidlertid underlagt arkivlovens bestemmelser og krav, herunder også krav til at system og rutiner innrettes for å kunne langtidslagre sakens opplysninger (arkivdokumenter) digitalt. Elektronisk lagring av store datamengder blir stadig billigere. Potensialet for gevinster av å erstatte dagens manuelle håndtering av straffesaksdokumentasjon med fullelektronisk arkivering er derfor betydelig. I forbindelse med Nærpolitireformen er for eksempel

straffesaksarkivene i politidistriktene kartlagt. Det er i dag ca. 30.000 fysiske hyllemeter straffesaksdokumenter i politidistriktene som skal bevares, og arbeidet med å klargjøre disse arkivene for overføring til Arkivverket er anslått til 87 årsverk. I tillegg kommer vedlikeholdskopiering av digitale bevis som er blitt arkivert på CD/DVD. Uten etablering av digital straffesaksbehandling vil kostnadene til manuell forvaltning av straffesaksdokumentasjon fortsatt måtte løpe. Uten etablering av digital arkivløsning for straffesaker vil risikoen for tap av opplysninger fra de straffesaksystemene som i dag ikke arkiveres på papir vedvare. Kostnadene for å sikre arkivmateriale fra disse systemene er ikke kartlagt.

Vedlegg

Vedlagt dette høringssvaret følger:

- 15 høringsinnspill fra politidistrikter og særorgan, samt Kripos sitt høringsinnspill - forslag til endring av ordningen med generaladvokat og krigsadvokater.
- Politidirektoratets hørings svar - forslag til endring av ordningen med generaladvokat og krigsadvokater.



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
16/101629-1

Vår referanse:
201602108-12 008

Sted, Dato
Oslo, 11.10.2016

POLITIDIREKTORATETS HØRINGSSVAR - FORSLAG TIL ENDRING AV ORDNINGEN MED GENERALADVOKAT OG KRIGSADVOKATER

Det vises til brev av 1. juni 2016 hvor forslag til endring av ordningen med generaladvokat og krigsadvokater ble sendt på høring. Det vises videre til avtale om utsatt frist, og vi beklager oversittelse av høringsfristen.

Bakgrunnen for høringen er de store endringer Forsvaret har vært gjennom de senere årene, og enmannsutredningen "Gjennomgang av ordningen med generaladvokater og krigsadvokater" som viser at det har funnet sted en betydelig nedgang i både disiplinærsaker og straffesaker i Forsvaret.

Politidirektoratet har forelagt høringen for samtlige politidistrikt, Politihøgskolen og Kripos. Direktoratet har mottatt høringsinnspill fra Oslo politidistrikt, Øst politidistrikt, Finnmark politidistrikt, Innlandet politidistrikt og Kripos. Innspillene følger vedlagt.

Politidirektoratet er enig i at det er riktig å foreta endringer i ordningen med generaladvokat og krigsadvokater. Politidirektoratet har følgende innspill til høringen:

1. Påtalemessig behandling av militære straffesaker – valg av modell

Når det gjelder den fremtidige organiseringen av arbeidet som i dag utføres av generaladvokaten og krigsadvokatene, er det i høringsbrevet skissert følgende fire modeller:

- Modell 1: Den militære påtalemyndighet inkorporeres/fusjoneres med Kripos/Det nasjonale statsadvokatembetet (NAST)
- Modell 2: Ordningen med generaladvokat opprettholdes, men samlokaliseres med for eksempel NAST.
- Modell 3: Generaladvokaten inngår i NAST og kombineres med embetet som statsadvokat.
- Modell 4: De påtalemessige oppgavene legges til politiet og de regionale statsadvokatembetene.

Felles for modellene er at ordningen med krigsadvokater ansatt på heltid avvikles.

Politidirektoratet

Som det fremgår av de vedlagte innspillene og av høringsnotatet, er også Politidirektoratet av den oppfatning at det er viktig å velge en løsning som ivaretar kompetansen og fagmiljøet i de militære straffesakene. Oslo, Øst, Innlandet og Finnmark politidistrikt har imidlertid noe ulik oppfatning av hvilke organisasjonsmodell som er mest hensiktsmessig.

Oslo politidistrikt synes ikke det er en god løsning å overføre oppgavene til den ordinære påtalemyndigheten, det samme gjelder en inkorporering med det nasjonale statsadvokatembetet Kripos/NAST. Oslo mener den beste løsningen vil være å ha en ordning hvor generaladvokaten er samlokalisert med NAST, altså modell nr. 2.

Øst politidistrikt er delvis enig, de mener også at sakene ikke bør legges til politiet og de regionale statsadvokatembetene, men at sakene overtas av Kripos/NAST, uten at de har tatt stilling til om dette bør skje ved en inkorporering eller kun samlokalisering. Øst politidistrikt anbefaler dermed modell nr. 1, 2 eller 3.

Finnmark politidistrikt tar avstand fra modell nr. 1 og mener at modell nr. 4 er mest hensiktsmessig.

Innlandet politidistrikt har i sitt innspill reist spørsmål ved hvorfor Spesialenheten for politisaker ikke nevnes i forbindelse med vurdering av de ulike organisasjonsmodellene. Distriktet viser blant annet til at Spesialenheten er en uavhengig myndighet som etterforsker straffesaker mot ansatte i politiet, og at de derfor er trent til å etterforske og påtale saker som gjelder tjenstlige forhold. Av de foreslåtte modellene i høringsnotatet, mener distriktet at det er hensiktsmessig å samle sakene hos NAST. Det vises for øvrig til det vedlagte innspillet.

Kripos har i sitt høringsinnspill konkludert med at modell nr. 2 eller 3 er mest aktuelle, men at modell nr. 3 fremstår som den beste løsningen.

Politidirektoratet har etter en samlet vurdering kommet til at modell nr. 3, hvor generaladvokaten inngår i og kombineres med embetet som statsadvokat, fremstår som mest hensiktsmessig. Vi støtter dermed innspillet fra Kripos, og viser til deres høringsinnspill i sin helhet på dette punktet.

Når det gjelder forslaget fra Innlandet politidistrikt om å vurdere å legge ansvaret for sakene til Spesialenheten, er Politidirektoratet enig i at Spesialenheten faglig sett har kompetanse til å kunne overta ansvaret. Det antas imidlertid at den uavhengigheten som Spesialenheten sikrer i straffesaker mot ansatte i politiet, vil bli ivare tatt for Forsvarets del ved å legge ansvaret for straffesakene til den sivile påtalemyndighet, se punkt 2 og 3 nedenfor. For øvrig ville en slik ansvarsoverføring ligge utenfor Spesialenhetens mandat, og dermed fordre en endring/utvidelse av dette.

Til tross for at Oslo politidistrikt reiser tvil om det vil være tilstrekkelig kompetanse hos sivil påtalemyndighet, og av den grunn mener at blant annet modell nr. 3 vil være sårbar, er Politidirektoratet av den oppfatning at denne utfordringen, som følge av færre politidistrikter, bør kunne ivaretas på samme måte som for andre spesialområder. Eksempelvis gjennom å etablere et eget påtalenettverk i regi av Kripos/NAST.

2. Tilsyn med Forsvarets utøvelse av militær disiplinærmyndighet og forslag om plikt til å forelegge saker for påtalemyndigheten

Departementet foreslår at Forsvaret selv overtar oppgaven med juridisk veiledning og tilsyn med utøvelsen av disiplinærmyndighet. Det følger av høringsnotatet at forslaget innebærer at det må etableres en plikt for Forsvaret til å forelegge saker for påtalemyndigheten, for å avklare om den enkelte saken skal behandles som straffesak eller disiplinærsak. På denne bakgrunn har Forsvarsdepartementet foreslått en endring i lov om militær disiplinærmyndighet § 10 tredje ledd, som innebærer at saken skal forelegges påtalemyndigheten ved mistanke om lovbrudd som kan kvalifisere til straff. I tillegg foreslås det å innføre begrepet "forsvarsjurist" eller "militærjurist" som skal erstatte generaladvokat og krigsadvokat, og i den forbindelse noen ytterligere endringer i den nevnte loven. Med forsvars- eller militærjurist menes en tilsatt jurist i Forsvaret som gir råd til de militære sjefer i disiplinærsaker.

Det følger for øvrig av enmannsutredningens kapittel 5.3 blant annet at disiplinærmyndigheten skal fange opp de mindre alvorlige overtredelser og forsømmelser hvor det ikke er behov for strafferettslig forfølgelse. Militær straffelov har imidlertid flere bestemmelser som favner relativt vidt, slik at så godt som enhver handling som kan refses, også i teorien kan straffes etter militær straffelov. Betydningen av dette vil en komme nærmere tilbake til nedenfor i forbindelse med grensedragningen mellom disiplinær- og straffesaker.

Politidirektoratet støtter departementets forslag om at Forsvaret selv overtar oppgaven med juridisk veiledning og tilsyn med utøvelsen av disiplinærmyndigheten. Politidirektoratet er, som Kripos og Innlandet politidistrikt, av den oppfatning at militær disiplinærmyndighet fullt ut bør tilligge Forsvaret, og at påtalemyndigheten i utgangspunktet ikke bør ha noe veiledningsansvar eller kontrolloppgaver.

Kripos har i denne forbindelse videre uttalt at unntaket er en generell orientering og veiledning fra påtalemyndigheten i forhold til hvor grensen går mellom hva som bør følge straffesakssporet og hva som bør avgjøres disiplinært. I følge Kripos må påtalemyndigheten følge med på hvordan denne grensedragningen praktiseres, blant annet ved jevnlig kontakt med militærpolitiet i forbindelse med opprettelse og behandling av straffesaker og ved å følge med på enkelt saker i media.

Kripos er derimot ikke enig i at Forsvaret skal ha en plikt til å forelegge saker for påtalemyndigheten for avgjort om en sak bør behandles som straffesak eller disiplinærsak. Det er vist til at en slik ordning vil innebære at Forsvaret får en plikt som ingen annen virksomhet har, slik som også påpekt av departementet. Kripos kan ikke se at det forhold at Forsvaret, etter en saklig vurdering, vil benytte disiplinærsak på et forhold som kan være straffbart, stiller seg annerledes enn når for eksempel andre offentlige arbeidsgiver velger å ikke anmelde et mulig straffbart forhold og i stedet opprette personalsak. Det er videre vist til at situasjonen til dels kan sammenlignes med politiets vurderinger knyttet til om et forhold skal meldes til Spesialenheten for politisaker eller behandles administrativt i politietaten.

Etter Politidirektoratets syn fremstår grensedragningen mellom disiplinærsaker og straffesaker som hensiktsmessig. Politidirektoratet er videre prinsipielt av den oppfatning at det bør etableres en plikt til å forelegge påtalemyndigheten saker hvor det er mistanke om lovbrudd som kan kvalifisere til straff, slik som foreslått i høringsnotatet. En slik plikt har en viss grad likhet med den plikten som politiet har til å varsle Spesialenheten ved mistanke om at en ansatt i politiet har begått en straffbar handling i tjenesten og ved mottatte anmeldelser hvor

et slikt straffbart forhold pretenderes, jf. påtaleinstruksen § 34-5 første og andre ledd og RA-2006-3.

Riktignok kan en slik plikt medføre at terskelen for å forelegge saker for påtalemyndigheten til vurdering blir noe lav, slik at saker som ved saksinngangen burde fulgt disiplinærsporet blir forelagt påtalemyndigheten. Hensett til den betydelige nedgangen av både disiplinær- og straffesaker, kan det imidlertid stilles spørsmål ved om dette i realiteten vil bli et problem.

Dersom det ikke etableres en slik foreleggelsesplikt og Forsvaret selv vurderer om en sak skal følge straffesak- eller disiplinærsporet, vil det derimot være en risiko for at saker som bør/skal behandles som straffesak ikke kommer til påtalemyndighetens kunnskap og utelukkende blir avgjort som en disiplinærsak. Hvis Forsvaret i tillegg selv overtar oppgaven med veiledning og tilsyn med utøvelsen av disiplinærmyndighet, slik som foreslått ovenfor, medfører dette en ytterligere risiko for at eventuelle feilvurderinger i forbindelse med grensedragningen mellom disiplinær- og straffesak ikke vil bli oppdaget i ettertid, slik at påtalemyndigheten ikke får mulighet til å justere dette.

Uavhengig av om det skal etableres en foreleggelsesplikt eller ikke, er Politidirektoratet av den oppfatning at grensen for hvilke saker som skal behandles som disiplinærsaker og hvilke saker som skal følge straffesakssporet, i størst mulig grad bør avklares. Som det fremgår av det ovennevnte kapittel 5.3 i utredningen, vil det kunne være tvil og bero på en skjønnsmessig vurdering hvorvidt en sak bør følge straffesakssporet eller behandles som en disiplinærsak. Det antas at påtalemyndigheten både ved generell orientering og ved sin behandling av straffesaker vil bidra til en avklaring av denne grensedragningen. Det kan også vurderes om det er behov for ytterligere avklaringer.

3. Etterforskningen av militære straffesaker

Departementet foreslår i høringsnotatet at det i lov om politimyndighet i det militære forsvar inntas et nytt tredje ledd i § 5, hvor det følger at militærpolitiet i etterforskning av straffesaker er underlagt påtalemyndigheten.

Politidirektoratet støtter, i likhet med Kripos, departementets forslag om at militærpolitiet underlegges påtalemyndigheten i etterforskning av straffesaker, og at militære sjefer formelt avskjæres fra å gi instruks i slike saker. På denne måten kan kravet til uavhengighet etter EMK art. 2 sikres, samtidig som militærpolitiets etterforskningskapasitet og -kompetanse fortsatt benyttes.

Politidirektoratet foreslår også, som Kripos, å opprettholde et skille mellom etterforskning av straffbare forhold skjedd i Norge og i utlandet, herunder at etterforskning av straffbare forhold skjedd i utlandet bør tilligge Kripos også i militære straffesaker.

4. Beredskapsordning

Som påpekt i høringsnotat og i innspillet fra Kripos, er også Politidirektoratet av den oppfatning at det er viktig at det etableres en beredskapsordning slik at de militære straffesakene kan håndteres på en god måte også i situasjoner hvor antallet kan stige betydelig. Eksempelvis nevner Kripos masseinnkalling til militærtjeneste, krise og krig.

Politidirektoratet er av den oppfatning at en gjennomgang av beredskapsordning som beskrevet i høringsnotatet, i samarbeid mellom departementet, Politidirektoratet, Forsvarsdepartementet og riksadvokaten, kan være hensiktsmessig.

5. Administrative og økonomiske konsekvenser

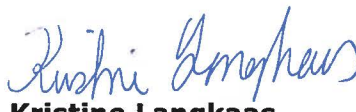
De ulike organisasjonsmodellene vil medføre ulike administrative og økonomiske konsekvenser. De endringene som er foreslått i modell 3, som Politidirektoratet mener er den modellen som fremstår som mest hensiktsmessig, vil kunne få økonomiske konsekvenser for politiet, og det vil i så fall være behov for å gjøre nærmere beregninger av dette. Det samme antas å gjelde dersom det etableres en plikt til å forelegge påtalemyndigheten saker hvor det er mistanke om lovbrudd som kan medføre straff.

Politidirektoratet er av den oppfatning at det, uansett hvilke løsning som velges, bør gjøres en økning i rammeoverføringen til politiet som tilsvarer de faktiske kostnadene av den modellen man velger.

Med hilsen



Vidar Refvik
assisterende politidirektør



Kristine Langkaas
seksjonssjef

Vedlegg: Innspill fra Oslo politidistrikt
 Innspill fra Øst politidistrikt
 Innspill fra Innlandet politidistrikt
 Innspill fra Finnmark politidistrikt
 Innspill fra Kripos

